



20 anos do Estatuto da Cidade

Reflexões sobre temas-chave

Betânia de Moraes Alfonsin (org.)
Allan Ramalho Ferreira (org.)

20 anos do Estatuto da Cidade

Reflexões sobre temas-chave

1ª edição

São Paulo
Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
2021

20 anos do estatuto da cidade : reflexões sobre temas-chave / Betânia de Moraes Alfonsin ... [et al.]. – 1. ed. – São Paulo : EDEPE : IBDU, 2021.

ISBN (eletrônico) 978-65-9945-301-4

1. Cidades - Lei e Legislação - Brasil. I. Alfonsin, Betânia de Moraes.

CDU 34:711.4(81)(094.4)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114



Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Rua Líbero Badaró, 616 - 4º andar - São Paulo | SP

CEP: 01008-000

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

Rua Araújo, 124, República São Paulo | SP

CEP: 01220-020

©2021 IBDU

©2021 EDEPE

20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave

ISBN 978-65-994530-1-4

Corpo Editorial

Betânia de Moraes Alfonsin

Allan Ramalho Ferreira

Projeto Gráfico e diagramação

Erica Sayuri Ide Scopacasa

Foto da capa

AUTOR **Tuca Vieira**

DADOS BIOGRÁFICOS **São Paulo, Brasil, 1974**

TÍTULO **Paraisópolis**

DATA DA OBRA **2004**

TÉCNICA **Impressão a jato de tinta**

Acervo do MASP <https://masp.org.br/acervo/obra/paraisopolis#!>

Todos os direitos reservados ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Sumário

Mesa 1

- 7 Apresentação
ALLAN RAMALHO FERREIRA
- 9 TEXTO 1
Uma análise sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade:
obstáculos estruturais e resistências conjunturais
BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN
- 15 TEXTO 2
O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde
EDÉSIO FERNANDES
- 27 TEXTO 3
20 Anos de Estatuto das Cidades
Consolidar o Direito à Cidade é Preciso
NELSON SAULE JÚNIOR

Mesa 2

- 30 Apresentação
RAFAEL NEGREIROS
- 32 TEXTO 1
20 anos do Estatuto da Cidade e a
segunda “leva” de Planos Diretores
FERNANDA CAROLINA COSTA
- 37 TEXTO 2
Reflexões sobre o Estatuto da Cidade –
Plano diretor e participação popular
BRUNO RICARDO MIRAGAIA SOUZA
- 44 TEXTO 3
Elaboração e revisão de planos diretores após o
Estatuto da Cidade: perspectiva da participação
popular. Reflexões a partir da experiência de Natal
RUTH MARIA DA COSTA ATAÍDE

Mesa 3

- 52 Apresentação
ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social):
proteção e promoção do direito à moradia
da população de baixa renda
VANESSA CHALEGRE DE ANDRADE FRANÇA

Mesa 3

- 54 TEXTO 1
Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade:
as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia
ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA
- 59 TEXTO 2
20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento
social e a moradia adequada no espaço urbano
LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO

Mesa 4

- 67 Apresentação
Regularização fundiária urbana:
entre a titulação e a melhoria das condições
habitacionais, urbanísticas e ambientais
ROSANE TIERNO
- 71 TEXTO 1
Regularização fundiária urbana:
entre a titulação e a melhoria das condições
habitacionais, urbanísticas e ambientais
Reflexões sobre a minha Participação
ANNA LYVIA ROBERTO CUSTÓDIO RIBEIRO
- 75 TEXTO 2
Regularização fundiária: apontamentos sobre a
experiências jurídica e registrária em Porto Alegre
VANÊSCA BUZELATO PRESTES

Mesa 5

- 81 Apresentação
DOUGLAS TADASHI MAGAMI
- 83 TEXTO 1
Operações: filosofia política e política urbana
THIAGO DE AZEVEDO PINHEIRO HOSHINO
- 89 TEXTO 2
20 anos do Estatuto da Cidade:
Operações Urbanas, Parcerias Público-Privadas,
Projetos de Intervenção Urbana... E a matrioska!
PAULA FREIRE SANTORO

Mesa 1



Allan Ramalho
Ferreira



Betânia de Moraes
Alfonsin



Edésio Fernandes



Nelson Saule Júnior



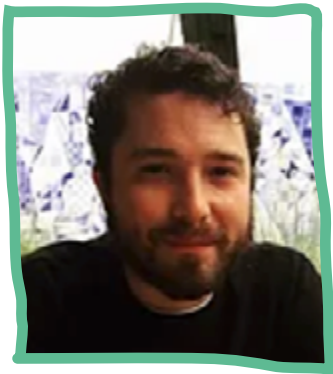
Olenka Lins e Silva

7 **Apresentação**
Allan Ramalho Ferreira

9 **TEXTO 1**
**Uma análise sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade:
obstáculos estruturais e resistências conjunturais**
Betânia de Moraes Alfonsin

15 **TEXTO 2**
O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde
Edésio Fernandes

27 **TEXTO 3**
**20 Anos de Estatuto das Cidades
Consolidar o Direito à Cidade é Preciso**
Nelson Saule Júnior



Allan Ramalho
Ferreira

Apresentação

A mesa inaugural do Ciclo dedicou-se a refletir sobre o balanço e as perspectivas dos vinte anos do Estatuto da Cidade. Dela participaram a professora Betânia de Moraes Alfonsin, os professores Edésio Fernandes e Nelson Saule Jr, e a Defensora Pública do Estado do Paraná, Olenka Lins e Silva.

A professora Betânia de Moraes Alfonsin ressalta a importância do balanço de implementação dos vinte anos do Estatuto da Cidade. Adverte que essa trajetória histórica foi permeada por importantes fatos políticos, que, por sua vez, repercutiram no processo de efetivação da lei federal. A professora, generosamente, compartilha um conjunto de reflexões pessoais que comportam uma agenda de pesquisa, temas-chave que funcionam como “ganchos analíticos”. Esses temas foram: o obstáculo representado pela resiliência colonial do direito de propriedade; a disjuntiva diretrizes/instrumentos; a emergência do direito à cidade na CENA e na ordem jurídica; o fortalecimento dos sujeitos coletivos como os movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade, entidade da sociedade civil como o IBDU e uma nova missão para instituições do Estado como a Defensoria Pública; e o golpe na Política urbana e as resistências. A professora encerra seu texto com a defesa da continuidade da imaginação por onde avança a Política Urbana.

O Professor Nelson Saule Junior salientou, também, a importância do Estado da Cidade para a constituição da nova ordem jurídica-urbanística brasileira e a consolidação da compreensão da autonomia do Direito Urbanístico. Adverte, contudo, que a noção jurídica de direito à cidade, a despeito de seu tratamento no Estatuto da Cidade, necessita de aprofundamento, em continuidade aos aportes internacionais e também do movimento pela reforma urbana, cuja incidência emplacou a incorporação da política urbana na Constituição de 1988. O professor, em seu artigo, aponta alguns caminhos para esta densificação.

O Professor Edésio Fernandes qualifica o Estatuto da Cidade como a lei-marco do Direito Urbanístico brasileiro. Contextualiza e apresenta as expectativas geradas pela aprovação da Lei Federal n. 10.257-2001. Ressalta que, além de uma importante “caixa de ferramentas”, a lei propôs uma articulação rara entre Direito, gestão pública e financiamento do desenvolvimento urbano. Na ocasião da celebração dos seus vinte anos, o professor Edésio identifica uma série de deslocamentos que têm ocorrido no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana. Relaciona-os com quatro momentos que demarcam a evolução da aplicação do Estatuto da Cidade: otimismo, desconfiança, descrédito e, talvez, um certo abandono.

A partir disso, conclui que, mais do nunca, o Estatuto da Cidade e o Direito Urbanístico são objetos de disputa sociopolítica renovada e acirrada. Para compreender esse processo de disputas, tensões, avanços e retrocessos, Fernandes recupera a trajetória do Direito Urbanístico. Neste bojo, pontua a importância da nova ordem jurídico-urbanística brasileira formada com a Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. Pinça o tema específico dos planos diretores municipais, demonstrando avanços e limites. Por fim, aponta perspectivas do Estatuto da Cidade nesse contexto de disputas, crises e desmonte.

Olenka Lins compartilhou algumas reflexões oriundas de sua experiência institucional à frente do Núcleo Itinerante das questões Fundiárias e Urbanísticas do Estado do Paraná nos conflitos fundiários. A Dr.^a Olenka não conseguiu participar desta obra, mas suas reflexões podem ser acessadas no registro da mesa nos canais do Youtube do IBDU e da Defensoria Pública de São Paulo



Betânia de Moraes
Alfonsin²

Uma análise sobre os vinte anos do Estatuto da Cidade: obstáculos estruturais e resistências conjunturais¹

RESUMO O artigo analisa os vinte anos de vigência do Estatuto da Cidade a partir de seis pontos: (i) a centralidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetividade da lei; (ii) a importância da emergência do direito à cidade na ordem jurídico-urbanística; (iii) o frequente divórcio entre aplicação de instrumentos jurídicos e urbanísticos e as diretrizes da política urbana; (iv) a emergência de sujeitos coletivos a partir da promulgação do Estatuto da Cidade; (v) a ruptura com a ordem urbanística representada pelas leis federais promulgadas após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e, finalmente, (vi) a necessidade de resistência ao desmonte da política urbana através da defesa do Estatuto da Cidade pela sociedade brasileira.

Depois de vinte anos pouco monótonos de implementação, um balanço do Estatuto da Cidade é urgente e necessário. Essa foi uma trajetória repleta de fatos políticos importantes, que acabaram por repercutir no processo de efetivação da lei federal de Desenvolvimento Urbano. Considerando os muitos olhares possíveis sobre esse processo, bem como as muitas questões que poderiam ser levantadas nessa análise, aqui são apresentadas um conjunto de reflexões pessoais que comportam uma importante agenda de pesquisa sobre o tema no próximo período. As questões funcionam como “ganchos analíticos”, ou seja, levantam pontos que merecem destaque para compreensão do todo. Esses tópicos também representam persistentes obstáculos ao sucesso do Estatuto da Cidade, legados positivos decorrentes da lei, ou, finalmente, reflexões que nos convocam a resistir e a imaginar novos horizontes para o direito à cidade a partir desse ponto da história.

1 Esse artigo é uma versão escrita da palestra apresentada no CICLO DE REFLEXÕES SOBRE OS VINTE ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE, organizado pela EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pelo IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. O painel, coordenado pelo Defensor Público Dr. Allan Ramalho Ferreira, e contando ainda com o Dr. Edesio Fernandes e o Dr. Nelson Saule Júnior como expositores pode ser assistido na íntegra aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=kapVHYI7Ldc&t=3832s>

2 Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUR) da UFRJ (2008). Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS, e coordena Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à cidade. Atua como Coordenadora e professora de Educação à Distância no Curso Fundamentos Jurídicos das Políticas de Solo, vinculado ao Programa para América Latina e el Caribe do Lincoln Institute of Land Policy (EUA). Diretora Geral do IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico nos biênios 2018/2019 e 2020/2021.

1. O obstáculo representado pela resiliência colonial do direito de propriedade

A primeira observação é de cunho histórico e é mais geral, diz respeito à lentidão dos processos de transição paradigmática. Lembremos a abolição da escravatura, e as marcas profundas que decorrem da ausência de uma justiça de transição e de uma efetiva reparação ao povo negro: até hoje se encontra trabalho escravo no Brasil.

Algo parecido acontece com a lentidão com que o Brasil altera o estatuto jurídico do direito de propriedade e assimila o princípio constitucional da função social da propriedade. Na análise do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal percebe-se que a função social da propriedade é a espinha dorsal de tudo que está preconizado ali:

- a) plano diretor dirá como a função social da propriedade é cumprida nas cidades.
- b) instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos são propostos para garantir que a função social da propriedade seja cumprida em relação aos vazios urbanos.
- a) a usucapião urbana especial para fins de moradia é introduzida como forma originária de aquisição da propriedade de terrenos cujos proprietários originais não deram aos terrenos adequada função social.

Veja-se, no entanto, que parece que giramos em círculos em torno do direito de propriedade e de toda a carga de colonialidade que ele carrega. É preciso lembrar aqui

da forma como o direito de propriedade foi forjado historicamente, desde os cercamentos das terras comuns na Europa (e toda a violência que isso representou especialmente para as mulheres que precisavam desses espaços para sobreviver³), até a introdução desse direito no ordenamento jurídico do Brasil.

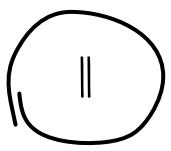
Aqui, após a violência do empreendimento colonial, já no Império, com a Lei de Terras de 1850, em uma única tacada, tomaram as terras dos povos originários, dificultaram o acesso à terra pelo povo negro e se legitimaram os primeiros latifúndios do Brasil com base em títulos de sesmaria outorgados no período colonial. Todas essas terras foram transformadas em matrículas no Cartório de Registro de Imóveis em um brutal processo de apropriação de terras dos povos originários. A introdução do direito de propriedade no Brasil deslegitimou a posse e tornou a terra uma mercadoria cara e inacessível para a maior parte da população⁴.

Cento e cinquenta anos depois disso, quando o Estatuto da Cidade foi promulgado, mesmo tendo clareza da perversidade dos efeitos “*erga omnes*” do direito de propriedade, continuamos reféns de tal instituto, mesmo sabendo que uma enorme parte da população brasileira acessa à terra e à moradia passando muito longe dela, através da via da posse.

De fato é difícil fugir da realidade de que por mais que tenhamos tentado avançar com os mecanismos relacionados à função social da propriedade, o velho direito de propriedade ainda é o centro do sistema jurídico, ainda

3 Ver, a propósito, os estudos de Silvia Federici: FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa*: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

4 Ver, a propósito, a excelente exposição de Raquel Rolnik a respeito do tema em ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei* - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. FAPESP; Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.



orbitamos em torno desse direito para tentar amenizar seus efeitos excludentes. Talvez os constituintes tenham feito o seu melhor na época da elaboração da Constituição. Também é certo que ao regulamentarmos o capítulo da Política Urbana se procurou avançar o máximo possível, mas com os conhecimentos que temos hoje e com a própria abordagem descolonial que conhecemos hoje, talvez poderíamos pensar em um Estatuto da Cidade em que a posse tivesse um lugar mais privilegiado.

Nossos instrumentos de regularização fundiária, por exemplo, em sua maioria, convertem posses em propriedades tanto no caso da usucapião quanto no caso do instrumento da legitimação fundiária, instrumento de regularização fundiária introduzido pelo artigo 23 da lei 13.465/17.

No Brasil, conflitos fundiários chegam ao Poder Judiciário para serem julgados por juízes que, algumas vezes, sequer compreendem que a posse é a forma de acesso à terra de uma parte importantíssima da população brasileira (povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores, caiçaras) e que, nas cidades brasileiras, é a principal forma de acesso à terra da população de baixa renda. Não é à toa que os retrocessos que experimentamos em termos de regularização fundiária após o impeachment da Presidenta Dilma Roussef colocam o título de propriedade como objetivo central da política. Trata-se de um retrocesso brutal e que retira qualquer lustro civilizatório que o princípio da função social da

propriedade tenha conseguido imprimir nos últimos 20 anos. É certo que no Estatuto da Cidade construímos uma ruptura paradigmática com o período anterior, mas ainda estamos lidando com essa armadilha representada por esse direito naturalizado. Para sair dela é preciso ir além dos instrumentos que já temos.

2. A disjuntiva diretrizes / instrumentos

Um dos balanços que tem de ser feito diz respeito à forma como o Estatuto da cidade foi apropriado pelos diferentes atores, tanto institucionais, quanto do mercado imobiliário e dos movimentos sociais. Um dos problemas enfrentados nesse percurso, foi, sem dúvida, a aplicação de instrumentos jurídicos e urbanísticos em desconformidade com as diretrizes da política urbana. Um exemplo contundente são as operações urbanas consorciadas que negligenciaram o tema da justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização⁵. Observa-se, tristemente, que muitas operações urbanas consorciadas operaram em sentido inverso e serviram para concentrar ainda mais a renda gerada pelo processo de urbanização.

Outro exemplo são planos diretores elaborados sem participação popular. Nesse caso, o controle externo até tem funcionado: a jurisprudência mostra que planos diretores elaborados sem audiências públicas qualificadas, tem sido anulados pelo Poder Judiciário⁶.

5 Ver, a respeito, texto que analisa os propósitos do instrumento e aborda as relações entre diretrizes da política e instrumentos de política urbana em : ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.).

6 Ver, a respeito, pesquisa realizada na Jurisprudência do TJRS em: ALFONSIN, B. M.; ROCHA, A. ; AMIN, L. A. ; CORTESE, V. A. B. ; PEREIRA, P. P. ; BERTHOLD, S. ; GOLDENFUM, F. . A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. Revista Direito e Práxis, v. 7, p. 421-453, 2016.

Já no que diz respeito à recuperação da valorização imobiliária que decorre dos investimentos públicos, o tema é mais complexo e nem sempre acompanhado da devida fiscalização. Durante a preparação da copa de 2014, por exemplo, parece que toda a normativa urbanística ficou em suspenso e ocorreu muita renúncia de receita com alterações de regime urbanístico a torto e a direito, em muitas das cidades sede dos jogos, sem que isso se desse no âmbito de uma operação urbana e sem as devidas contrapartidas, ao velho estilo do poder público como Papai Noel. Pode ser uma boa ideia construir um observatório sobre esse tema no Brasil, prá construir um banco de dados e produzir conhecimento capaz de fundamentar as denúncias em torno das omissões em relação ao tema.

3. A emergência do direito à cidade na CENA e na ordem jurídica

O Estatuto da Cidade retirou o direito à cidade do simples lugar de plataforma de luta e deu a ele juridicidade. A positivação desse direito foi feita dentre as diretrizes da política urbana, tornando a garantia desse direito o grande norte da Política Urbana. Além de fazer do Brasil o primeiro país do mundo a positivizar esse direito e, portanto, distinguir o país como um player importante no cenário internacional e nas discussões das Nações Unidas para reconhecer esse direito na Nova Agenda Urbana.

A introdução do direito à cidade renovou todo o debate político interno no Brasil, legitimou a luta do movimento por reforma urbana e reposicionou o próprio **objeto** do Direito Urbanístico no país. Muito mais do que estabelecer regras relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, o Direito Urbanístico tem que se ocupar

das políticas públicas e dos instrumentos capazes de garantir o direito à cidade para todos e todas.

A emergência do direito à cidade na arena do Judiciário, no entanto, é um processo que ainda está em curso. Já há jurisprudência no Brasil falando do tema, mas é necessário ampliar a utilização do direito à cidade como direito fundamental enquanto argumento, tarefa para Defensoria Pública, Ministério Público e assessorias jurídicas populares, já que a jurisprudência só existe a partir da provocação desses atores.

4. O fortalecimento dos sujeitos coletivos como os movimentos sociais que lutam pelo direito à cidade, entidades da sociedade civil como o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU e uma nova missão para instituições de Estado como a Defensoria Pública.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, novos atores entram em cena, manejando o direito à cidade como uma bandeira de luta que passou a ter fundamento normativo (movimentos populares). Por outro lado, uma nova Doutrina de Direito Urbanístico passa a ser construída no país. Nessa trajetória, forjou-se o IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, uma construção coletiva que congrega a maior parte dos juristas que produzem na área do Direito Urbanístico no Brasil hoje e que tem sido fundamental na resistência ao desmonte da Política Urbana que vem sendo promovido pelo governo federal após o impeachment da Presidenta Dilma Roussef.

A emergência do direito à cidade também trouxe um novo papel para o Ministério Público no país, que passou a ter competência para a promoção de ações civis públicas em defesa da ordem urbanística. Essa atuação

tem sido da maior importância, ainda que ainda esteja em construção e esteja mais desenvolvida em alguns estados da Federação do que em outros.

5. O golpe na Política urbana e as resistências

Esse balanço não poderia terminar como se o tempo histórico nesses 20 anos tivesse sido linear e de evolução permanente. Nesse sentido, é importante repassar alguns momentos importantes dessa trajetória:

Em 2009 é lançado o Programa Minha Casa, Minha vida e a lei 11.977/09, e, se por um lado o programa habitacional pode ser questionado por não dialogar com a ordem jurídico-urbanística que vinha sendo construída, por outro traz um aperfeiçoamento do procedimento e dos instrumentos de Regularização Fundiária no país.

Um enigmático ano de 2013 colocou no caminho manifestações de rua que, se por um lado levantaram questões relacionadas ao direito à cidade (como o direito à mobilidade por um preço acessível de passagem), por outro lado acabou tendo um final melancólico, com as pautas originais sendo seqüestradas para um movimento de repúdio à corrupção que fertilizou operações como a Lava Jato, por exemplo, hoje desmascaradas pelo STF.

E aí chegamos a 2016, quando um impeachment altamente questionável em sua justificativa nos conduz ao cenário de horror que vivemos hoje: desdemocratização generalizada do país, avanço do fascismo social e neopolítica como modo de governar.

A política urbana não escapou ilesa desse golpe parlamentar sofrido pelo país e a lei 13465/17 pode ser destacada como uma espécie de abre-alas de uma série de leis que descaracterizam a política urbana e introduzem

graves retrocessos jurídicos no Brasil, além de preparar juridicamente o país para um brutal processo de desposseção das terras ocupadas para fins de moradia por população de baixa renda e a consequente transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos, combinado com tomada de terras públicas e desestatização de atividades típicas de estado como é o caso do autolicienciamento urbanístico autorizado pela Declaração de direitos de liberdade econômica atualmente em debate no Ministério da Economia.

Nesses últimos 5 anos sofremos um grande revés para o direito à cidade e é preciso sempre sublinhar: não perdemos a memória, sabemos o que tínhamos como ordem urbanística e o que éramos, bem como temos consciência da magnitude da derrota que foi imposta ao direito à cidade, em uma manobra político-jurídica travestida de modernização. Esse processo encontra resistências a nível nacional, tanto da sociedade civil organizada, quanto de instituições de estado, e encontra resistências também a nível local, pela ação de entidades representativas de diferentes segmentos e por entidades de base territorial.

6. É preciso continuar imaginando por onde avança a Política Urbana

É preciso que nos mantenhamos alertas, críticos, vigilantes, perfeitamente lúcidos do que está acontecendo, a fim de construir potentes processos de resistência coletiva aos retrocessos, bem como fortalecendo alianças por cidades mais justas. Sobretudo, é muito importante que estejamos dispostos e dispostas a continuar exercitando a nossa IMAGINAÇÃO JURÍDICA E POLÍTICA, ainda que em meio ao caos trazido pela combinação do desmonte de políticas públicas e pandemia. É necessário pensar

e propor por onde a Política Urbana brasileira poderá avançar quando tudo isso terminar e o país retomar o caminho da Democracia e da construção do direito à cidade. Toda noite tem aurora e esta também terá. Viva o Estatuto da Cidade! Viva o direito à cidade!

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes; ROCHA, A. ; AMIN, L. A. ; CORTESE, V. A. B. ; PEREIRA, P. P. ; BERTHOLD, S. ; GOLDENFUM, F. . A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. Revista Direito e Práxis, v. 7, p. 421-453, 2016.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Operações Urbanas consorciadas como instrumento de captação de mais valias urbanas: um imperativo da nova ordem jurídico urbanística brasileira. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Orgs.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3.
- FEDERICI, Silvia. *Calibã e a bruxa*: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei* - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. FAPESP; Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.



Edésio Fernandes⁷

O Estatuto da Cidade, 20 anos mais tarde

A Lei Federal no. 10.257/2001 - o Estatuto da Cidade – é a *lei-marco do Direito Urbanístico*, esse ramo novo e ainda pouco conhecido do Direito Público brasileiro.

A aprovação do Estatuto da Cidade - EC gerou uma enorme expectativa de que as experiências promissoras, mas até então limitadas, de promoção de reforma urbana pelos municípios nos anos 1990, através da aprovação de seus Planos Diretores Municipais - PDMs, ganhariam folego maior, dando assim sentido concreto ao princípio constitucional da função social da propriedade. Fruto da *mobilização social*, além da sua legitimidade sociopolítica essa Lei Federal também tem outra *característica especial* no cenário jurídico brasileiro: o EC não apenas contém uma lista de princípios e diretrizes de política urbana e reconhece nominalmente diversos direitos sociais e coletivos, mas também estabelece uma série de processos, mecanismos, instrumentos e recursos a serem incorporados de alguma forma nos PDMs para possibilitar a materialização dos princípios declarados e dos direitos reconhecidos. Chamada por muitos de “caixa de ferramentas” – o EC contém mais de 30 instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros –, a lei

propôs uma *articulação rara* entre Direito, gestão pública e financiamento do desenvolvimento urbano.

O aniversário de 20 anos da aprovação do EC coincide com o movimento de revisão, em diversos casos pela segunda vez, dos PDMs, tal como determinado pela própria lei. Contudo, se no primeiro momento havia um grande otimismo em torno da lei, atualmente há uma série de críticas aos PDMs e mesmo um certo descrédito em relação a essa lei-marco. Refletindo sobre a trajetória do EC ao longo dos 20 anos, identifiquei uma *série de deslocamentos* que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana:

- do ideário da *função social da propriedade* para o ideário da *liberdade econômica*;
- da agenda da *reforma urbana* e do *direito à cidade* para o movimento de *financeirização da cidade*;
- da busca de *regularização sustentável* de assentamentos informais consolidados para a mera *legalização formal* dos lotes;
- da proposta de reconhecimento dos *direitos coletivos* e da *posse* ao domínio dos *direitos individuais*;

7 Jurista e urbanista, Bacharel, Mestre e Doutor em Direito, Especialista em Urbanismo, Professor, Consultor e Ativista na área do Direito Urbanístico e do Direito à Cidade, Membro da DPU Associates e da Teaching Faculty Lincoln Institute of Land Policy, Fellow of the RSA - Royal Society of Arts, Manufactures and Commerce

- da busca de *gestão pública democrática* às estratégias de *privatização*;
- do fortalecimento do *Direito Público* ao reforço do *Direito Privado*; e
- do regime das *ZEIS* – as Zonas Especiais de Interesse Social, que para muitos são a maior invenção do urbanismo brasileiro – ao *Pós-ZEIS*, com a pressão do mercado imobiliário pela abolição dos gravames.

Esses deslocamentos que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico estão na base de três momentos que podemos identificar de maneira esquemática na evolução da aplicação do EC nos últimos 20 anos - e talvez possa se também dizer que já estamos chegando em um quarto momento, quais sejam: *otimismo*; *desconfiança*; *descrédito*; e quem sabe um certo *abandono* da Lei Federal.

Um primeiro momento de *otimismo* começou quando o EC foi aprovado, saudado, celebrado e premiado: a aprovação do EC gerou um grande esforço nacional no Brasil de elaboração de uma nova geração de Planos Diretores Municipais (PDMs), inclusive pela ação do Ministério das Cidades na sua primeira versão. As primeiras Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais das Cidades oxigenaram a discussão sobre a política urbana no país. O Brasil ganhou prêmios internacionais e entrou para o Rol de Honra da ONU por ter aprovado essa lei, que era e ainda é objeto de inveja e cobiça de Ministros e Primeiros-Ministros em diversos países, bem como fonte de inspiração internacional. De fato, a literatura internacional sobre a lei é significativa, debates de todo tipo têm sido promovidos, e diversos países e cidades estrangeiras têm considerado como incorporar aspectos do EC em suas ordens jurídico-urbanísticas. Contudo,

um segundo momento de uma certa *desconfiança* em torno da lei começou alguns anos mais tarde, decorrente sobretudo de críticas crescentes dos movimentos sociais preocupados com o processo de mercantilização alarmante das cidades, especialmente face ao avanço de operações urbanas e vendas de créditos, direitos e Cepacs promovidas no contexto jurídico da aplicação de PDMs tal como previsto pelo EC - porém *fora de um contexto claro de governança da terra urbana* que afirmasse os princípios e diretrizes de política urbana do próprio Estatuto da Cidade.

Cerca de 10 anos mais tarde talvez, começou um momento de descrédito do EC com diversas avaliações negativas dos novos PDMs e uma visão generalizada de *inefetividade* dos instrumentos para materializar os princípios de política urbana – apontando assim um descompasso entre os princípios e instrumentos da lei e sua aplicação, e isso em um contexto maior de agravamento da crise urbana no país. Parece que hoje em dia estamos caminhando na direção até mesmo de um certo *abandono* da Lei Federal. Mesmo antes da pandemia, tenho percebido resistências municipais crescentes à atualização dos PDMs, enquanto novas Leis, Medidas Provisórias e Decretos têm sido sistematicamente aprovados pelo Governo Federal, e também por alguns Estados e Municípios, propondo as bases de *outra cultura jurídico-político-urbanística* que não aquela do EC, uma cultura de orientação neoliberal, processo esse confirmado e agravado por diversas decisões judiciais que também estão promovendo retrocessos.

É verdade que ao longo de todo esse período de 20 anos certamente tem havido muita *falta de informação*, e muita *desinformação*, acerca da Lei Federal no meio jurídico e na sociedade mais ampla. O fato é que a maioria dos juristas e juízes – e também dos cidadãos brasileiros

– ainda não conhece o EC, a maioria das sentenças judiciais não incorpora os princípios dessa Lei Federal, e a maioria das Faculdades de Direito também não ensina Direito Urbanístico. Agora, é verdade também que tem havido *disputas crescentes de interpretação e apropriação* da lei entre juristas, urbanistas e atores diversos, com uma *apropriação crescente e seletiva* de certos instrumentos da lei pelas forças de mercado imobiliário e financeiro - proprietários, promotores imobiliários e investidores diversos -, a tal ponto que ironicamente hoje em dia é mais fácil falar da noção de mais-valias urbanísticas – tabu até poucos anos atrás - do que justificar um simples aumento do IPTU. Provando o que sempre afirmei: o Direito Urbanístico não é um mero instrumento como muitos urbanistas imaginam, mas sim uma *arena de conflitos*.

Mais do que nunca, o Estatuto da Cidade e o Direito Urbanístico são objeto de disputa sociopolítica renovada e acirrada.

A trajetória do Direito Urbanístico

É fundamental recuperar a *trajetória do Direito Urbanístico* para compreender melhor esse processo de disputas, tensões, avanços e retrocessos.

A construção do Direito Urbanístico se deu muito *tardamente* em relação ao fenômeno da urbanização no país. O processo sistemático de urbanização começou na década de 1930 e ganhou um enorme vigor a partir dos anos 1950: o Brasil passou a ser um país majoritariamente urbanizado a partir de meados dessa década. A urbanização brasileira chegou no seu pico no final dos anos 1970 e desde então as taxas são decrescentes, ainda que significativas, com a urbanização acontecendo

em novas bases em relação ao período anterior: maior metropolização, maior crescimento de cidades de porte médio e de cidades pequenas, esvaziamento de áreas centrais, crescimento de áreas peri-urbanas, periferização da pobreza e aumento do crescimento informal e da precariedade habitacional, etc. Contudo, esse processo de urbanização rápida e de enorme impacto, que mudou o país de ponta-cabeça – provocando mudanças estruturais em termos territoriais, sociais, econômicos, ambientais e culturais - se deu sem uma base jurídica minimamente adequada. A pergunta necessária é: a quem se prestou esse *descompasso histórico* entre a ordem jurídica e a ordem urbanística?

O princípio central do Direito Urbanístico – que é a ideia da *função social da propriedade* – certamente existe nas Constituições desde a Constituição Federal de 1934, porém sem que tenha havido uma definição minimamente clara do seu conteúdo ao longo das décadas de urbanização intensiva, tendo assim sido sempre um princípio muito elusivo. A principal lei que vigorou ao longo desse processo de crescimento urbano até o final dos anos 1970 foi o *Decreto-Lei 58, de 1937*, que visava a regular aspectos do processo de loteamento do solo urbano, mas que, em que pese sua importância era totalmente inadequado da perspectiva de uma política urbana - especialmente quando a urbanização no país se dava principalmente de maneira horizontal, pela agregação de novas áreas de expansão urbana e rurais. Nesse período, foram pouquíssimas as leis e decisões judiciais aplicáveis ao campo do urbanismo, dado o pleno domínio do civilismo, isso é, das noções hegemônicas sobre o direito de propriedade que advinham do *ideário privatista do Código Civil de 1916*. A intervenção estatal no domínio da propriedade era admitida tão-somente na forma do que um dia chamei de

binômio usucapião–desapropriação. As leis municipais também eram muito limitadas, restringindo-se sobretudo à demarcação de Perímetros duvidosos e a Códigos de Obras e Códigos de Posturas tradicionais e obsoletos – fora os casos de algumas poucas grandes cidades e de algumas experiências malsucedidas de formulação de PDMs nos anos 1970. Mesmo assim, com todos os seus limites, por ação ou omissão é inegável que essas leis municipais cumpriram papéis importantes na determinação do *padrão segregador* da urbanização brasileira - e especialmente da natureza estrutural e estruturante da informalidade urbana.

O chamamos mais propriamente de Direito Urbanístico hoje em dia começou a se formar no Brasil a partir de meados da década de 1970, inicialmente com uma série de *leis municipais de zoneamento e de uso/ocupação do solo* – a de Belo Horizonte em 1976 sendo uma referência paradigmática por ter introduzido uma fórmula de planejamento territorial urbano que, na escala 1:1, articula diversas noções técnicas complexas como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, modelo de assentamento, índice construtivo, etc. -, fórmula essa que se tornou hegemônica no urbanismo brasileiro. Posteriormente, o Direito Urbanístico atingiu outro patamar através da aprovação de uma lei muito importante que é a *Lei Federal no. 6.766/1979*, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano – e que efetivamente se prestava ainda que muito tardiamente como instrumento de política urbana. Na esteira dessa lei, as primeiras experiências de *regularização fundiária de favelas* em Belo Horizonte (Pro-Favela) e logo depois no Recife (PREZEIS) em 1983 indicaram novos caminhos para o Direito Urbanístico do país. Nesse período, foram feitas algumas tentativas de formulação e de aprovação de uma *lei federal de desenvolvimento urbano* (o Anteprojeto de Lei no. 755/1983

merecendo destaque), mas nada disso efetivamente aconteceu - diferentemente da ordem jurídico-ambiental, que, essa sim, se consolidou nos anos 1980 na esfera federal.

Antes de avançar, cabe um comentário sobre esse descompasso entre as duas ordens jurídicas, a ambiental e a urbanística, que é muito revelador. Apesar do avanço representado pela Lei Federal no. 6.766/1979, os esforços feitos desde o final da década de 1970 e especialmente na primeira metade da década de 1980 para aprovar uma lei federal de desenvolvimento urbano não lograram sucesso. Enquanto no começo da década de 1980 toda a base de uma ordem jurídica ambiental se consolidou com a aprovação de uma série de leis federais, inclusive a da Ação Civil Pública, somente com a introdução de um breve capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988 a ordem jurídico-urbanística avançou – sendo que foram necessários 12 anos para que esse capítulo fosse regulamentado.

Há quem diga que o avanço da legislação ambiental se deu de forma artificial e tecnocrática naquele momento, já que não expressava uma verdadeira consciência ambiental e nem a realidade da mobilização social nessa área – enquanto no caso do Direito Urbanístico a legislação sempre esteve atrasada em relação aos processos sociopolíticos. Parte da razão, acredito, é que o Direito Urbanístico inevitavelmente confronta diretamente a questão sempre polêmica do direito de propriedade imobiliária, enquanto por muito tempo a agenda ambiental parecia afirmar uma visão naturalista de um meio ambiente abstrato – sem que maior atenção fosse dada aos conflitos em torno da questão da propriedade que também afetam intrinsecamente esse ramo do Direito. De certa maneira, vista dessa forma naturalizada a “agenda verde” é de mais fácil aceitação pelas elites e classes

médias do que a “agenda marrom”, suja e explosiva, das cidades – especialmente no que toca aos conflitos de posse e propriedade envolvendo os mais pobres e vulneráveis.

De qualquer forma, esse conflito entre urbano e ambiental – como de resto o conflito entre urbano e rural – é artificial, na sua maioria os conflitos apontados são falsos, e essa fragmentação do que é essencialmente um processo único somente gera imobilismo, quando não retrocesso. Superar essas dicotomias e as respostas fragmentadas é fundamental para compreender a totalidade da questão territorial – e para afirmar o princípio da responsabilidade territorial do poder público.

Voltando à trajetória do Direito Urbanístico, nesse primeiro momento a ideia dominante que se tinha do objeto do Direito Urbanístico era enquanto uma forma de *promoção discricionária pelo estado de alguma medida de ordenamento territorial e controle jurídico* dos processos de uso e ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo urbano. Não se admitia a separação entre direito de construir e direito de propriedade. A natureza do Planejamento Urbano nesse contexto seria meramente *regulatória*. Dessa perspectiva, o Direito Urbanístico era inicialmente muito associado a uma espécie de apêndice do Direito Administrativo – mais uma forma de Direito Estatal do que exatamente um verdadeiro Direito Público, mais ligado à ideia de imposição de “limites administrativos” ou de “restrições administrativas” externos à propriedade do que à ideia de se qualificar o princípio da função social da propriedade *por dentro desse direito*, além de ser totalmente dissociado dos mecanismos e processos existentes de gestão urbana e financiamento do desenvolvimento urbano.

A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a nova ordem jurídico-urbanística

Foi com a Constituição Federal de 1988, quando se aprovou tardiamente um breve *capítulo de Política Urbana* na ordem jurídica nacional – resultado de um processo de mobilização social e lutas populares que gerou a Emenda Popular de Política Urbana -, que se reconheceu a *autonomia do Direito Urbanístico* no Brasil: um ramo do Direito Público com objeto próprio, princípios próprios, leis próprias e instrumentos próprios.

Dado o contexto político-institucional mais amplo de fortalecimento da *autonomia municipal* no país, a Constituição Federal atribuiu especialmente aos Municípios a competência para promover o ordenamento territorial, especialmente através dos PDMs: na fórmula constitucional, resultado de fortes disputas entre grupos durante o processo constituinte, o direito de propriedade é reconhecido como direito fundamental desde que cumprida uma função social a ser determinada em processos participativos e descentralizados, sobretudo através dos PDMs. Em tese, não há direito *de* propriedade, mas sim direito *à* propriedade. Se a intenção dos setores conservadores era inviabilizar qualquer enfoque progressista da questão da propriedade imobiliária ao promover esse atrelamento burocrático e tecnocrático à aprovação de PDMs, confirmando especialmente os precedentes da incipiente prática urbanística nos anos 1970s, o movimento social organizado se dispôs a subverter essa ordem através da afirmação da luta pela por Planos Diretores Municipais Participativos que efetivamente dessem funções sociais à propriedade imobiliária urbana.

Na esteira do capítulo constitucional, mesmo na falta de sua regulamentação na década de 1990 houve um *avanço enorme do Direito Urbanístico*, sobretudo através da aprovação de diversas leis e dos mencionados PDMs, que também geraram um movimento significativo de produção de doutrina e jurisprudência. Porém, a verdade é que o Direito Urbanístico ainda é muito pouco conhecido, muito pouco reconhecido e muito pouco ensinado nas Faculdades de Direito do Brasil.

É interessante notar que o *movimento inicial de euforia* em torno do EC vinha de antes mesmo de sua aprovação. Quando foi aprovada a Constituição Federal de 1988 – afirmando como mencionado a ideia original de que o direito de propriedade é reconhecido desde que cumprida uma função social que é aquela determinada pelos PDMs –, o Brasil virou um verdadeiro laboratório de experiências de gestão urbana e planejamento territorial. Em um certo momento, diversos voos charter levaram para o Brasil urbanistas estrangeiros que queriam conhecer novidades promissoras como o Orçamento Participativo, as Operações Interligadas, as ZEIS, os Programas de Regularização de Assentamentos, dentre outros – que eram *avanços incontestes* do movimento da Reforma Urbana e do movimento pelo Direito à Cidade, e que expressavam um compromisso claro com a inclusão na ordem urbanística dos pobres e daqueles que tradicionalmente haviam sido excluídos pela urbanização.

Mas, essa primeira leva dos PDMs ainda na década de 1990 também sofreu críticas de diversos setores socioeconômicos conservadores, para os quais esses planos davam pouca consideração às demandas dos mercados imobiliários e outros atores do setor privado. Essas resistências levaram a uma série de questionamentos jurídicos – por exemplo, se lei municipal podia tratar de temas de direito de propriedade imobiliária, e

se lei municipal podia ser aprovada sem que houvesse uma regulamentação federal do capítulo constitucional. Muitos dos avanços que estavam sendo consolidados nos municípios foram minados por essas resistências crescentes, e por isso o Fórum Nacional da Reforma Urbana, dentre outros atores, defendeu a *regulamentação do capítulo constitucional* por lei federal – o que aconteceu vinte anos atrás com o Estatuto da Cidade – e a *criação de um aparato institucional federal*, o que se deu em 2003 com o surgimento do Ministério das Cidades.

A lei-marco do Direito Urbanístico é exatamente o Estatuto da Cidade, que depois de cerca de 12 anos de discussões no Congresso Nacional foi aprovada para regulamentar o capítulo constitucional sobre Política Urbana. Como mencionado, também essa lei foi resultado de um processo dinâmico de mobilização social em prol da promoção de uma ampla Reforma Urbana no país, processo esse liderado dentre outros atores pelas centenas de entidades reunidas no Fórum Nacional de Reforma Urbana. Mas, o EC o fez de uma *outra forma fundamentalmente distinta* em relação à visão anterior que se tinha do Direito Urbanístico. Ao regulamentar a Constituição Federal e reconhecendo os muitos direitos sociais e coletivos nela contidos, a Lei Federal propôs as bases de uma *nova ordem jurídico-urbanística*, conciliando no seu bojo um novo enfoque sobre propriedade imobiliária e um novo enfoque sobre gestão urbana, assim como abrindo um campo pioneiro de discussão sobre o financiamento do desenvolvimento urbano no país: quem paga e como pelo crescimento urbano, como se dá a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A ideia dominante então passou a ser não mais tão-somente a promoção de *ordenamento territorial e de controle do uso do solo*, mas também a de materialização na ordem urbanística de uma *visão socioambiental* e o reconhecimento de

uma série de *direitos sociais e coletivos*: o bem-estar dos cidadãos passa a ser princípio fundamental da política urbana. Função social da propriedade, mas também *funções sociais da cidade*.

Em outras palavras, o EC trouxe no seu bojo toda uma *nova visão de planejamento territorial* urbano, visão essa que determina não apenas “o que pode ser feito, onde, quando, como e por quem”, determinando assim direta ou indiretamente “quem vive onde e como” na cidade – elementos típicos do planejamento regulatório tradicional -, mas também a *obrigação de fazer*. a ideia de que a função social da propriedade está também na possibilidade de obrigar proprietários de imóveis a certas condutas.

Outro elemento dessa nova ordem jurídica é a ideia da *participação popular como condição de validade jurídica* de planos, leis e projetos – e não apenas como um critério de verificação de sua legitimidade sociopolítica: estamos falando aqui então de um verdadeiro Direito Público, não apenas Estatal, não apenas Administrativo.

O EC confirma a visão da cidade como uma *criação coletiva* e um *bem comum* – não apenas resultado das ações de indivíduos e nem somente das ações do estado -, e assim a ideia da *recuperação para a comunidade da valorização imobiliária* gerada por todos – através das obras e serviços públicos, assim como pelas mudanças da legislação urbanística - também foi imposta pela lei federal como princípio central dessa nova ordem jurídica.

Na esteira da Constituição Federal de 1988, o EC reconhece o *direito coletivo à regularização fundiária* dos assentamentos informais consolidados.

Além disso, o EC foi a primeira lei no cenário internacional que reconheceu a ideia do Direito à Cidade – na

forma de “*direito a cidades sustentáveis*” -, conciliando a plataforma da Reforma Urbana com a perspectiva de promoções de transformações mais profundas na ordem urbanística.

Contudo, se o otimismo inicial em torno do EC era compreensível dada a natureza sociopolítica do processo de sua elaboração e aprovação, esse sentimento era também exagerado, pois vinha em boa parte da ideia generalizada da lei como *solução mágica* para os problemas urbanos historicamente acumulados do país – quando em última análise o que a lei propõe é um *novo marco jurídico-político para a renovação dos movimentos sociais e das lutas urbanas*.

Avanços e limites dos PDMs

Ao longo dos últimos 20 anos, o EC certamente permitiu avanços importantes, começando com o fato de que, em que pese seus problemas e limites, centenas de municípios aprovaram as *bases de sua ordem territorial* – quando anteriormente a enorme maioria quase nada tinha nesse sentido. Antes de fazer qualquer crítica ao Estatuto da Cidade, acho fundamental reconhecer diversos avanços *inegáveis*:

- dos aproximadamente 1.700 municípios brasileiros que tinham a obrigação legal de elaborar seus PDMs, cerca de 1.450 o fizeram em alguma medida e de alguma maneira – o que é em si um *feito histórico*, já que até então a maioria dos municípios não tinha quase nada de significativo em termos jurídicos e urbanísticos;
- da mesma forma, em que pese as distintas qualidades sociopolíticas dos processos, houve uma série de avanços inegáveis em termos da *participação*

- popular* nos PDMs, inclusive com a anulação judicial de alguns por falta de participação adequada;
- houve uma *produção recorde* de informações, dados, mapas e fotografias sobre as realidades municipais, até então amplamente desconhecidas;
 - áreas importantes da política urbana como proteção jurídica do *patrimônio e meio ambiente* ficaram um pouco mais consolidadas nos novos PDMs;
 - milhares de *Zonas Especiais de Interesse Social* - ZEIS foram demarcadas pelo país afora; de fato, para muitos analistas talvez seja esse o maior avanço dessa geração de PDMs, assim permitindo que centenas de milhares de pessoas pudessem continuar vivendo em assentamentos informais consolidados.

Contudo, a desconfiança em torno da lei que se formou ao longo da primeira década de sua aplicação decorreu em boa parte do fato de que os PDMs *não mudaram* automaticamente as realidades urbanas e sociais... Pelo contrário, a maneira seletiva como alguns dos instrumentos foram utilizados e apropriado por forças do mercado imobiliário certamente *agravou problemas antigos* de segregação, especulação e gentrificação das cidades, especialmente como resultado do *deslocamento recorde* de bens e recursos do setor público para o setor privado – terras, créditos de construção, subsídios, anistias, benefícios, renúncias, etc. – principalmente através de programas de renovação urbana, revitalização, requalificação, etc. promovidos pelos municípios em processos opacos e em nome de um suposto interesse público.

A primeira avaliação dos novos PDMs também indicou um *descrédito crescente* da parte de diversos atores sociais porque muitos desses planos não estariam considerando as realidades urbanas e sociais do país, especialmente

nas regiões Norte e Nordeste e nas cidades médias e pequenas; que seriam em muitos casos cópias artificiais de modelos formais; que seriam excessivamente complicados e burocráticos, quando não ininteligíveis; que não conteriam uma definição clara das prioridades e sem considerar a pouca capacidade de gestão dos municípios. Muitas leis municipais foram mudadas sem participação popular adequada e revisões parciais posteriores dos planos descaracterizaram muitos deles; a revisão dos PDMs na pandemia tem sido outro fator de conflito.

Mas, para mim a questão central a ser discutida é que os urbanistas e gestores urbanos brasileiros, assim como os juristas em geral, não entenderam que a proposta do EC era *mudar a natureza do planejamento territorial urbano* - e como resultado ainda prevalece uma visão tradicional de planejamento regulatório que *não se dispõe a interferir diretamente na estrutura da propriedade imobiliária*. A enorme maioria dos PDMs e das leis urbanísticas que os apoiam ainda se limita a dizer “o que pode ser feito onde, como, quando e por quem”, mas, além de não dizer “não pode”, tampouco diz “tem de fazer” – e assim não impõe obrigações aos proprietários e não enfrenta diretamente a estrutura fundiária brasileira que envolve um estoque gigantesco e perverso de imóveis e terrenos vazios – há quase seis milhões de imóveis e construções vazias e subutilizadas no país, convivendo com um déficit habitacional em torno de seis milhões de unidades, e isso sem falar do enorme estoque de lotes com serviços que são mantidos vazios pelos proprietários. Pela mesma razão, não separando direito de construção do direito de propriedade, há *pouquíssima recuperação da valorização urbanística* na enorme maioria dos PDMs. Pior, quando há alguma recuperação dessa valorização imobiliária, ela tem se dado de forma que *não promove a*

redistribuição socioespacial dos recursos gerados, e tudo isso em um contexto de crise generalizada de moradia, periferização da pobreza, crescimento da informalidade, e aumento dos despejos e remoções.

Ao mesmo tempo, esse descompasso entre os princípios da política urbana – a agenda da Reforma Urbana – e a aplicação seletiva de instrumentos do EC tem se dado em contexto de *esvaziamento, repressão e mesmo criminalização* crescentes da mobilização social. Os Conselhos e Conferências das Cidades foram esvaziados em todas as esferas governamentais. *Não houve uma mudança da cultura urbanística* do país: para mim, o maior problema da lei não é a lei em si, em que pesem seus limites, mas as *condições de sua leitura, interpretação e aplicação*. O EC foi abraçado pela metade, em especial pelos urbanistas, gestores, juízes, promotores e pela sociedade civil. O discurso de direitos nele contido não foi materializado, mesmo porque a sociedade brasileira tem demandado pouco esses direitos nominalmente reconhecidos pelo Estatuto da Cidade. A heroica ação da Defensoria Pública tem sido a grande revelação nesse contexto, já que a ação do Ministério Público se tornou ambivalente: no começo era bem mais promissora e posteriormente se mostrou mais sólida na área ambiental do que na área urbanística, especialmente quanto às questões de moradia social.

Muito desse descrédito que hoje existe em diversos setores em torno da lei decorre da *falta de compreensão da centralidade sociopolítica e socioeconômica* da questão urbana e sobretudo da questão fundiária: é fundamental fazer essa articulação entre *política urbana e política fundiária*. O Ministério das Cidades foi o primeiro Ministério a ser rifado pelo governo em busca de “governabilidade”, e desde então o que temos visto é a penetração cada vez mais agressiva de uma agenda neoliberal tosca no país.

O governo Temer começou um *desmonte sistemático* da ordem jurídico-urbanístico-ambiental incipiente, e o governo Bolsonaro tem “arrombado as portas” para deixar “passar a boiada” – ambiental e urbanística. O ataque à própria noção da função social da propriedade está se dando através da PEC no. 80/2019 que está sendo discutida no momento, e a resistência aos PDMs tem mostrado o quanto o neoliberalismo também foi abraçado por municípios – enquanto a agenda da Reforma Urbana tem sido esvaziada no contexto mais amplo de desmobilização social.

A *PEC no. 80/2019*, de iniciativa do Senador Flavio Bolsonaro, dentre outros, “Regulamenta a função social da propriedade urbana e condiciona a desapropriação da propriedade urbana e da rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização”. Ao fazê-lo, a proposta desconsidera a autonomia municipal e o papel central dos PDMs – que como mencionado têm a atribuição de definir como se dará o cumprimento da função social da propriedade –, além de ignorar a autonomia entre os Poderes de Estado – já que a aplicação dos instrumentos está condicionada a autorização legislativa ou judiciária. Se aprovada, a PEC vai efetivamente *inviabilizar a aplicação dos instrumentos* do EC que buscam punir a retenção especulativa de imóveis nas cidades. Trata-se do *maior ataque neoliberal* à nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição Federal de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade – e tem de ser derrotada a todo custo. Na verdade, diferentemente de outras formas de propriedade – industrial, financeira, intelectual, etc. –, quando se trata da propriedade imobiliária falar de neoliberalismo é mesmo inadequado, já que o Brasil *ainda não conseguiu reformar o liberalismo clássico* do Século

XIX, e que está na base da tradição histórica da cultura privatista e patrimonialista hegemônica no país.

O EC se propõe a reformar essa cultura – mas, ao tocar tão diretamente na ordem da propriedade imobiliária, a lei-marco tem *renovado os ataques dos grupos conservadores* às propostas e tentativas de promoção de ordenamento territorial sustentável, inclusivo, democrático, resiliente, eficiente, racional, saudável e justo.

É inegável que o EC tem seus muitos limites e problemas. Alguns são *estruturais*, o principal deles para mim sendo de base constitucional, que é o fato de a Constituição Federal de 1988 ter abraçado uma visão de autonomia municipal que me parece exacerbada e algo artificial, com pouco lugar para a União e para os Estados na promoção do ordenamento territorial e na formulação da política urbana - especialmente quanto àquela marca central da urbanização brasileira que é a *metropolização*: a questão metropolitana não é tratada de maneira minimamente adequada pela ordem constitucional e não cabe adequadamente no pacto federativo. A ordem jurídico-urbanístico-territorial municipal tampouco se articula com facilidade com a *ordem ambiental* estadual, especialmente quanto ao tratamento de temas fundamentais como as bacias hidrográficas e as áreas de mineração. Parece que estamos *trabalhando numa esfera territorial errada e com instituições inadequadas*, confundindo o local com o municipal. Dito isso, a União e os Estados não têm ocupado como deveriam os espaços que efetivamente lhes cabem na ordem constitucional e no pacto federativo – ainda que limitados - quanto à promoção do ordenamento territorial.

Há outros limites da lei que são conjunturais, por exemplo, a ideia equivocada que ainda vigora em muitos contextos de que o EC se limitaria às zonas urbanas do município - e com isso muitas *zonas rurais* têm ficado abandonadas pelos PDMs. Mas, esses são problemas relativamente menores que aos poucos têm sido resolvidos.

Perspectivas

Quais são, então, as perspectivas do Estatuto da Cidade nesse contexto de disputas, crise e desmonte?

É fundamental lembrar que a aprovação do Estatuto da Cidade levou cerca de 12 anos – isso sem considerar as décadas de discussão do anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano -, e nesse tempo *a urbanização brasileira certamente mudou de natureza*. Hoje o Brasil é um país pós-industrial, metropolitano, com o crescimento de cidades médias e pequenas, e cada vez mais afetado pelo processo global de financeirização da terra, da propriedade, da moradia e da cidade que envolve novos atores como fundos de investimento e fundos de pensão que ainda são amplamente desconhecidos. As formas de exclusão e segregação têm se renovado.

O desafio que nos é colocado hoje é *repensar profundamente* formas, modelos e sobretudo processos de planejamento territorial urbano e de gestão de cidades à luz dessas realidades, ampliando o espaço da participação popular sempre, mas sobretudo reconhecendo novos *espaços de ação comunitária direta* na gestão do território e das políticas públicas e assim afirmando uma ordem pública maior do que ordem estatal.

Com todos os seus limites, ainda que possa e deva ser aprimorado, ainda que possa e deva ser articulado com outras leis especialmente urbanísticas e ambientais, o EC *ainda é um marco fundamental* que permite mudanças paradigmáticas e que merece ser louvado: nós é que temos que *fazer por merecer o Estatuto da Cidade*. Para tanto, temos que lutar pela sua plena implementação, para o que é fundamental *interpretá-lo à luz de seus próprios princípios*, para aplicar plena e consistentemente seus processos, mecanismos, instrumentos e recursos.

Cabe destacar que o Estatuto da Metrópole – Lei Federal no. 13.089/2015 - não tem a mesma origem sociopolítica do EC e nem o mesmo compromisso com o ideário da Reforma Urbana, expressando uma visão distinta de cidade, de gestão urbana e de ordenamento territorial. Trata-se certamente de legislação importante, já que tenta atacar em parte o principal limite estrutural do EC – qual seja, a redução do “local” ao “municipal” e a falta de uma compreensão sobre o fenômeno da metropolização -, mas, ainda que abra espaço para uma maior presença dos Estados na promoção do ordenamento territorial, ainda esbarra na natureza municipalista do pacto federativo – e na dificuldade de territorialização de propostas e políticas por outros processos decisórios que não os municipais.

De qualquer forma, na falta de uma reforma constitucional sobre a questão do pacto federativo, o Estatuto da Metrópole oferece um balizamento para a ação conjunta dos municípios para a articulação intergovernamental. Longe de esvaziar o EC como alguns sugerem, acho que o Estatuto da Metrópole pode contribuir para seu fortalecimento. Com todos os seus limites, ainda que possa e deva ser aprimorado, ainda que possa e deva ser articulado com outras leis especialmente urbanísticas e ambientais, como por exemplo o Estatuto da Metrópole,

o novo Código Florestal, a Lei Federal no. 13.465/2017, além das leis sobre transporte e mobilidade, habitação, saneamento básico, etc., o EC merece ser apoiado – e aplicado.

Os tempos requerem urgentemente que aprendamos as *lições trágicas da pandemia* para as cidades e para a sociedade urbana – de forma a prevenir futuras pandemias e pelo menos minimizar os impactos das mudanças climáticas em curso, bem como os efeitos dos desastres cada vez mais intensos. O Estatuto da Cidade permite isso: afirmar a *centralidade da questão fundiária*; repensar o *modelo de cidade*; romper com a cultura do *urbanismo tradicional*; enfatizar *valores de uso*, a esfera do *comum* e os *direitos coletivos*; destacar mais o *valor social da terra e moradia* e menos a defesa da propriedade individual; *articular* política urbana e política ambiental; e buscar *outras formas de ordenamento territorial* que atendam às necessidades contemporâneas.

Uma última palavra: para mim, na origem dessa desconfiança e descrédito em relação ao Estatuto da Cidade há uma certa *visão do Direito* que urbanistas e juristas têm com muita frequência, isso é, a ideia de que o Direito seria um *mero instrumento* – que seria politicamente neutro, objetivo, natural, a-histórico –, quando na verdade, o Direito é essencialmente uma *arena sociopolítica* de explicitação, confrontação e alguma resolução de conflitos.

Quando a Constituição Federal de 1988 disse que cabe ao Plano Diretor Municipal determinar o que é a função social da propriedade – o que por sua vez é o que permite reconhecer o direito de propriedade –, a Constituição colocou *o urbanismo no coração do processo sociopolítico do país*. É a qualidade desse processo político que vai dizer quando e como se dá a função social. Muita gente

fala que a lei “pega” ou “não pega”, e que o Estatuto não teria “pegado”. Eu diria o seguinte: *a lei “pega”* quando ela tem “pega” no processo sociopolítico. Más leis podem dificultar avanços sociais, mas boas leis por si só não mudam realidades. Criar esses novos processos e estruturas de *governança da terra urbana* é o enorme desafio colocado para todos nós urbanistas, juristas, gestores urbanos e cidadãos do Brasil, nesse contexto tão dramático em que o país se encontra tomado pela combinação trágica das crises sanitária, social, urbana, habitacional, energética e ambiental.

A pandemia já deixou claro que, mais do que nunca, *a hora do Direito Urbanístico é agora*: conhecê-lo, ensiná-lo e sobretudo aplicá-lo se tornou questão de sobrevivência social e humana.

Fazer jus ao potencial de transformação das cidades intrínseco ao Estatuto da Cidade deveria ser o objetivo comum para a ação articulada de juristas, urbanistas, gestores, ativistas – e cidadãos.



Nelson Saule
Júnior

20 Anos de Estatuto das Cidades Consolidar o Direito à Cidade é Preciso

No mês de julho de 2001 depois de uma longa jornada de batalhas no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição brasileira de 1988 era aprovada a lei federal de desenvolvimento urbano batizado como Estatuto das Cidades. Se inaugurava a chamada nova ordem jurídica urbanística, se abriam os caminhos para consolidar a compreensão do direito urbanístico autônomo como um ramo próprio do direito.

No ano de 2021 dedicado a comemoração de 20 anos do Estatuto das Cidades destaco o tratamento do direito à cidade referente a sua noção jurídica do que foi justamente introduzido em nosso ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade. Algumas questões precisam ser aprofundadas para uma consolidação da noção jurídica do direito à cidade na ordem jurídica urbanística brasileira, tendo como premissa que esse direito é fonte principal para a construção do direito urbanístico em nosso país.

O significado do direito à cidade segue em disputa em diversos campos político, filosófico, econômico nas áreas de gestão pública, planejamento territorial e do urbanismo principalmente nas arenas públicas locais. Da mesma forma no cenário internacional continua um assunto crítico e polêmico reconhecer que sistema das nações unidas o direito à cidade é um direito humano existente com base nas normas internacionais de proteção desses direitos.

No campo do direito não é diferente mesmo no direito urbanístico a produção de conhecimento sobre o direito à cidade mantém muitas questões abertas e não conclusivas sobre o significado da noção jurídica desse direito.

Ponto de partida para esse desenvolvimento é considerar como sua fonte de origem a concepção dos direitos urbanos que foram concebidos na proposta de emenda popular de reforma urbana apresentada na Constituinte, que continha um conjunto de princípios e instrumentos destinados a institucionalização de direitos das pessoas que vivem na cidade, e fortalecer as atribuições do Poder Público municipal em especial para a promoção de políticas públicas locais.

Nessa concepção de direitos urbanos constava uma clara conexão com o cumprimento da função social da propriedade, com a pretensão do direito a condições de vida urbana digna condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos, e subordinar esse exercício ao princípio do estado de necessidade. Essa concepção foi fundamental para a evolução no Estatuto da Cidade sobre o Direito à Cidade.

A noção jurídica do direito à cidade para ser melhor desenvolvida e consolidada, no campo do direito em especial do direito urbanístico tem como marcos referenciais

os direitos humanos no plano internacional, as normas constitucionais sobre a política urbana e o seu tratamento no próprio Estatuto.

Com relação a definição do direito à cidade prevista no Estatuto das Cidades é preciso ter uma clara compreensão da terminologia cidades sustentáveis, e qual o significado do termo cidades no âmbito desse direito levando em conta a questão territorial (urbano e rural), as tipologia de cidades, tamanho e densidade populacional, organização institucional (política e administrativo) das cidades. Uma das questões é não se curvar a compreensão de cidades definido como sede de Municípios pelo artigo 3º do Decreto-Lei 311 de 1938, excluindo a área rural da extensão territorial da política urbana e do direito à cidade.

A titularidade do direito à cidade é outro elemento fundamental sobre quem são as pessoas que devem ser reconhecidas como titulares do direito à cidade, considerando os seguintes aspectos: geracional, nacionalidade, diversidade de habitantes que vivem, trabalham e usufruem das cidades, período de residência ou permanência na cidade. Se aponta os motivos para os titulares desse direito serem as pessoas habitantes das gerações presentes e futuras das cidades sejam permanentes ou temporários.

Questão fundamental para a consolidação da noção jurídica do direito à cidade é a definição sobre qual deve ser o bem de proteção legal e jurídica desse direito com base no entendimento da cidade como um bem comum cujos componentes para essa qualificação são: a cidade:

livre de qualquer forma de discriminação; com cidadania inclusiva; com maior participação política; que cumpra as suas funções sociais; com espaços públicos de qualidade; com igualdade de gênero; com diversidade cultural, com economias inclusivas, como um sistema de assentamento e ecossistema comum.

Por essa visão a cidade como um bem comum é o bem jurídico que deve ter proteção legal e jurídica através do direito à cidade de forma análoga ao meio ambiente e patrimônio cultural que são bens que tem valoração jurídica e proteção legal.

Outra fonte relevante para o desenvolvimento da qualificação da cidade como bem comum é a Nova Agenda Urbana aprovada na Conferência das Nações Unidas do Habitat III no ano de 2016. Apesar de não ser uma convenção internacional o Brasil ao aprovar essa agenda assumiu compromissos com a sua implementação. Da Nova Agenda Urbana devemos de forma subsidiária incorporar a visão do direito à cidade que considera como componentes desse direito os contidos no parágrafo 13 tais como: as cidades sem nenhuma forma de discriminação, com função social, com igualdade de gênero, com espaços públicos, com economia inclusiva, com proteção dos seus ecossistemas

Essas questões não são terminativas mas devem ser consideradas como ponto de partida para podermos ter uma noção jurídica do direito à cidade mais consistente e encorpada, para esse direito ser consolidado como instituto primordial para termos cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Mesa 2



Rafael Negreiros



Fernanda Carolina Costa



Bruno Ricardo
Miragaia Souza



Ruth Maria da Costa Ataíde

30 **Apresentação**
Rafael Negreiros

32 **TEXTO 1**
**20 anos do Estatuto da Cidade e a
segunda “leva” de Planos Diretores**
Fernanda Carolina Costa

37 **TEXTO 2**
**Reflexões sobre o Estatuto da Cidade –
Plano diretor e participação popular**
Bruno Ricardo Miragaia Souza

44 **TEXTO 3**
**Elaboração e revisão de planos diretores após o
Estatuto da Cidade: perspectiva da participação
popular. Reflexões a partir da experiência de Natal**
Ruth Maria da Costa Ataíde



Rafael Negreiros

Apresentação

A segunda mesa do ciclo de reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade debateu, em 13 de maio de 2021, a elaboração e revisão dos planos diretores, na perspectiva da participação popular. O evento teve como palestrantes a advogada Fernanda Costa, membra do IBDU e da Articulação Recife de luta; a professora Ruth Ataíde, do Fórum Direito à Cidade – UFRN; e o Defensor Público do Estado de São Paulo, Bruno Miragaia.

A construção do debate se desenvolveu a partir de experiências práticas de revisões de planos diretores no país, permitindo grandes reflexões. O início foi construído por Fernanda Costas, que pode fazer uma reconstrução histórica dos marcos urbanísticos do chamado direito urbanístico, passando pelas lutas pela cidade e pela moradia no município de Recife-PE. Após a experiência de 20 anos de Planos Diretores após o Estatuto da Cidade, a expositora colocou as seguintes reflexões sobre estes instrumento de planejamento urbano: (i) se seriam instrumentos de inclusão ou de exclusão; (ii) se protegem e resguardam identidades; (iii) se os zoneamentos incorporam comunidades tradicionais; (iv) se retratam as realidades municipais ou idealizam as cidades; (v) se toda a cidade cabe nos zoneamentos propostos e se estes regulam ou especulam; (vi) o que de fato precisa ser regulado; (vii) se há um tecnicismo e elitismo por parte dos setores progressistas.

As conclusões que Fernanda Costa apontam indicam revisões de Planos Diretores com processos participativos

teatralizados e pro forma; desconsideração das tradições e especificidades locais; processos feitos sem estudos necessários; desvirtuamento dos instrumentos de indução e recuperação da mais valia urbana; territórios vulneráveis continuando sem proteção adequada, dentre outros.

Em seguida, Bruno Miragaia apresentou sua experiência na revisão do Plano Diretor de Jacareí-SP, apontando o papel da Defensoria Pública no controle do planejamento urbano. O palestrante abordou o processo de segregação urbana e os obstáculos para democracia participativa na formulação de um Plano Diretor. Ao apresentar o caso concreto, Miragaia apontou a tentativa do município em executar um projeto de intervenção urbana milionário, sem qualquer relação com o Plano Diretor e sua revisão, indicando interesses financeiros acima do planejamento e da pactuação democrática. Apontou a parceria da Defensoria Pública e Ministério Público judicializando a revisão do Plano Diretor e a intervenção urbana. A Defensoria inovou em buscar ampliar a formação da rede dos atores sociais populares e a sua capacitação para os debates sobre a cidade. O expositor apontou ao fim os obstáculos participativos ao longo da pandemia.

Por fim, Ruth Ataíde trouxe reflexões a partir da revisão do Plano Diretor de Natal-RN, que tem como estratégia de desenvolvimento da cidade a partir do turismo, buscando viário rodoviário e verticalização construtiva na orla da cidade. Em relação ao procedimento de revisão,

foi apresentado o desrespeito ao procedimento participativo, sua condução em plena pandemia, baixa transparência e democratização da produção do conteúdo do plano. Um resultado visível é a fragilização das áreas especiais de interesse social, mudanças nos gabaritos construtivos para permitir maior verticalização, em suma, um procedimento voltado exclusivamente para o setor empresarial imobiliário.

Algumas das reflexões finais da expositora foram: (i) em que medida a revisão obrigatória dos Planos Diretores asseguram a democratização do acesso à cidade; (ii) enfraquecimento da proteção das populações vulneráveis, a partir do Plano Diretor; (iii) o desafio de assegurar que

todos tenham assegurada a participação nos planejamentos urbanos; (iv) dificuldade em entender se é possível recuperar o caminho desenhado pelo Estatuto da Cidade, restabelecendo princípios das cidades inclusivas.

Em síntese, percebe-se que o debate construído pelos palestrantes teve base empírica, permitindo análises calcadas na realidade e não, apenas, em reflexões abstratas, apegas a algum saudosismo em relação aos marcos legais do direito urbanístico. As constatações são duras ao apresentar um fechamento do sistema político e jurídico para formação de cidades includentes e democráticas, em que pese a existência de textos legais progressistas.



Fernanda Carolina
Costa⁸

20 anos do Estatuto da Cidade e a segunda "leva" de Planos Diretores

No ano de 2021 o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, completou 20 anos. Fruto de um longo processo de discussão, a lei que veio regulamentar os instrumentos previsto no capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, também estabeleceu as diretrizes gerais da Política Urbana brasileira e se propôs a minorar as desigualdades sociais, o que deveria ocorrer através do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O Estatuto da Cidade disponibilizou um amplo “cardápio” de instrumentos jurídicos, urbanísticos, financeiros, tributários e instrumentos de planejamento. Tudo com a intuito que esses instrumentos contribuíssem com a melhor redistribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, promovesse a recuperação da mais valia urbana e assim, minorasse os problemas vividos nas cidades brasileiras.

Dentre os instrumentos previstos no Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade merece destaque o Plano Diretor. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (artigo 40,

Lei nº 10.257/01). O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, devendo ainda englobar o território do Município como um todo. (§§ 1º e 2º, artigo 40, Lei nº 10.257/01). O plano diretor é obrigatório para cidades: com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (artigo 41, Lei nº 10.257/01). É o Plano Diretor a lei municipal que estabelecerá a política municipal de desenvolvimento urbano cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (artigo 182, Constituição Federal de 1988).

8 Doutoranda e mestra em planejamento urbano e regional pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, especialista em planejamento e uso solo urbano pelo IPPUR/UFRJ e vice diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU (2020/2021)

Importante registrar que a elaboração ou revisão de planos diretores deve ocorrer num processo obrigatoriamente participativo, devendo ser garantida as condições necessárias para que os diversos atores possam disputar as prioridades e as formas de regramentos que serão definidas. Condições distintas para atores distintos devem ser garantidas, pois só assim será possível a construção de um pacto cujo o objetivo deve ser a diminuição da exclusão e das desigualdades e a busca pela efetivação do direito a cidades para todas, todos e todes.

Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001 e após a Campanha Nacional para elaboração de Planos Diretores Participativos - desenvolvida pelo Ministério das Cidades nos anos de 2003/2004/2005 - foi produzida uma "primeira leva" de Planos Diretores (entre os anos de 2006 e 2010) que buscaram efetivamente incorporar as diretrizes do Estatuto da Cidade. Instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS⁹ foram disseminados por todo o país, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória - PEUC e o IPTU Progressivo, que buscam evitar a retenção especulativa de imóveis urbanos dotados de infraestrutura também foram previstos em inúmeros Planos Diretores, a Outorga Onerosa do Direito de construir idem.

A partir de 2018 se iniciou uma "segunda leva" de Planos Diretores, pois o § 3º, artigo 40, Lei nº 10.257/01 determinou que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Nessa nova

leva é possível constatar uma disputa entre duas visões distintas de cidade: **Cidade como bem comum X Cidade como negócio**. Essas visões distintas têm como pano de fundo a radicalização do neoliberalismo, onde tem prevalecido uma visão financeirizada da cidade, tudo isso numa conjuntura nacional marcada por ataques à democracia, desmonte do estado e desregulação de políticas públicas.

Os planos diretores resultantes dessa atual fase têm o potencial de ampliar conflitos e disparidades sociais. Áreas especiais – proteção ambiental, patrimônio histórico ou interesse social – estão sendo desreguladas ou flexibilizadas, ou ainda tendo seus perímetros reduzidos. Os parâmetros urbanísticos propostos estão sendo ampliados, numa estratégia que nega e inviabiliza a recuperação de mais valia urbana e que radicaliza o bônus do processo de urbanização em favor do setor imobiliário e dos proprietários fundiários, atribuindo ao restante da população, em especial para aqueles de menor renda, os ônus do processo de urbanização – carência de infraestrutura; conflitos fundiários e ameaças de despejos; mobilidade caótica... e os processos participativos têm se dado de forma teatral, buscando tão somente atender formalmente a determinação de participação social, mas sem que a mesma ocorra de forma efetiva.

Um bom exemplo dessa nova leva de Planos Diretores revistos é o de Recife. Muitas foram as denúncias de que o projeto de lei enviado Câmara de Vereadores da

9 As Zonas Especiais de Interesse Social ou Áreas Especiais de Interesse Social foram disseminadas para todo o país como um instrumento jurídico-urbanístico que reconhece que os assentamentos populares (favelas) fazem parte da cidade e que esses territórios devem ser protegidos e reservados para a moradia popular. Hoje, dos 5.568 municípios brasileiros, 1.811 municípios previram o instrumento nos seus respectivos planos diretores, dentre eles, todos os municípios com mais de 100.000 habitantes (IBGE, 2018). Com isso, o poder público passou a ter obrigação de urbanizar e regularizar essas áreas para garantir a permanência dos seus moradores e também passou a ter o dever de adotar medidas urbanísticas e jurídicas capazes de garantir a continuidade dessa destinação.

capital pernambucana foi proposto **sem** a) uma participação social efetiva; b) a avaliação dos impactos do Plano Diretor que estava sendo revisto; c) uma análise criteriosa da capacidade de suporte da infraestrutura instalada, d) a realização de simulações acerca dos impactos dos parâmetros propostos.

O projeto de lei também desconsiderou as propostas e reivindicações de diversos grupos e atores sociais que se disponibilizaram para participar do processo de revisão e assim legitimá-lo. Importante ainda registrar que o projeto de lei elaborado pelo executivo municipal desconsiderou, na sua formulação, as propostas de outros planos e estudos contratados pela administração municipal – Parque Capibaribe, Plano Centro Cidadão, Recife 500 anos, Centros Secundários...) que somados custaram aos cofres públicos **mais de R\$ 30 (trinta) milhões** de reais. Assim, o projeto de lei do PD estabeleceu várias propostas e regramentos antagônicos às propostas e recomendações constantes nos planos e estudos mencionados. Esses planos e estudos apontaram a necessidade de respeitar a paisagem urbana, a morfologia, a memória, as relações de vizinhança, as identidades territoriais, a infraestrutura instalada, a preservação ambiental e a preservação do patrimônio histórico. Porém, a proposta que a gestão municipal enviou para a Câmara de Vereadores flexibilizou as regras de proteção e ampliou os parâmetros urbanísticos para toda a cidade.

A tramitação do Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor de Recife na Câmara de Vereadores se deu inicialmente em uma comissão especial criada para este fim. A Prefeitura se eximiu da responsabilidade de acompanhar a análise e discussão das mais de 500 emendas apresentadas pelos parlamentares municipais. Informações de bastidores deram conta de que muitas dessas emendas

foram elaboradas pela própria administração municipal que se utilizou de vereadores de sua bancada de sustentação para viabilizar a apresentação delas. Parte significativa das emendas apresentadas buscavam flexibilizar ainda mais as condições de uso e ocupação do solo e ampliar os potenciais construtivos a serem permitidos nas diversas zonas. Em determinadas zonas essa ampliação de potencial construtivo chegou a ser de 50% e em outras foi de 100%. Tudo sem qualquer análise técnica, sem considerar a capacidade de suporte da infraestrutura instalada e sem considerar as especificidades das várias faixas do território municipal.

O novo Plano Diretor do Recife, Lei nº 18.770/2020, foi aprovado no apagar das luzes de 2020 num processo extremamente contestado. O projeto de lei contava com um pouco mais de 200 artigos e recebeu mais de 586 emendas. Metade dessas emendas foram analisadas em duas reuniões virtuais da Comissão Especial da Câmara de Vereadores. Reuniões com duração de 3(três) horas. Some-se a isso a aprovação do relatório favorável ao Projeto pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Vereadores em reunião iniciada às 6.30 horas da manhã, com duração de 12 (doze) minutos.

Assim, o Recife passou a contar com um novo Plano Diretor que resultou de um processo participativo teatralizado e contou com um processo legislativo contestado. O seu conteúdo está eivado de críticas e denúncias, principalmente pela visão financeirizada da cidade que por ser atestada i) pelos generosos parâmetros urbanísticos estabelecidos, ii) pelo tratamento que foi dispensado para as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, iii) pelo não reconhecimento como zona especial dos territórios ocupados por populações tradicionais pesqueiras e praticantes de religião de matriz africana, iv) pelo não reconhecimento das centralidades de comércio popular

e v) pela flexibilização dos regramentos de uso e ocupação do solo nas unidades ambientalmente protegidas.

Num maior detalhamento, o novo Plano Diretor de Recife passou a tratar as ZEIS como qualquer outra zona da cidade ao lhe atribuir coeficiente de aproveitamento, que é o índice que, multiplicado pela área do terreno, resulta na área de construção permitida em cada lote. A ameaça se dá porque o coeficiente de aproveitamento atribuído às ZEIS está entre os maiores estabelecidos pelo Plano Diretor para toda a cidade. Some-se a isso a possibilidade de ocorrência de Outorga Onerosa do Direito de Construir nas ZEIS e que esta ocorrerá de forma gratuita nessa exclusivamente nesta zona. Já em relação as demandas pela espacialização e a proteção dos territórios onde existem populações tradicionais pesqueiras e praticantes de religião de matriz africana, estas foram ignoradas. Nenhuma área foi demarcada e os parâmetros propostos para as faixas do território onde estas se encontram podem resultar na expulsão dessas populações. No tocante às centralidades de comércio popular, que desempenham um importante papel de centralidades urbanas e são responsáveis pelo desenvolvimento de uma dinâmica econômica e social que traz vitalidade para trechos descentralizados do território, não foi dispensada nenhum tratamento diferenciado visando a sua preservação. Os parâmetros estabelecidos vão numa lógica inversa e poderão substituir o porte e o tipo de atividade instalada, promovendo a substituição do comerciante pequeno ou individual por grupos de maior porte. Por fim, a flexibilização dos regramentos para as unidades protegidas é algo bastante preocupante. O novo Plano Diretor do Recife atribuiu potencial construtivo a todas elas, prevendo, inclusive coeficientes de utilização superiores ao básico nas unidades protegidas, além da

possibilidade de que os planos de manejo permitam outorga onerosa do direito de construir no seu interior.

Decorridos 20 anos da aprovação se constata que vários dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não alcançaram os objetivos esperados seja por não terem sido aplicados, seja por terem sido aplicados de forma distorcida. Pouquíssimos foram os municípios que conseguiram aplicar o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória – PEUC e o IPTU Progressivo. Este é um instrumento que não interessa aos proprietários de terras. A definição de potencial construtivo e a liberação de remembramentos de terrenos em ZEIS retiram o caráter protetivo do instrumento e facilitam o acesso do mercado imobiliário a esses territórios, colocando em risco a moradia de várias famílias de menor renda. A outorga onerosa do direito de construir passou a ser um instrumento de incremento de potencial construtivo e não de recuperação de mais valia urbana.

E o Plano Diretor? Em muitos casos o Plano Diretor tem sido um instrumento de radicalização das disparidades sociais e espaciais na cidade, pois os regramentos por eles estabelecidos não têm desempenhado o papel de regular o desenvolvimento municipal e corrigir as distorções e injustiças do processo de urbanização da cidade. Esse instrumento tem sido utilizado para flexibilizar regras de ocupação do solo, em especial de territórios especiais; viabilizar a ampliação de perímetros urbanos – independentemente da sua necessidade - e o acréscimo generoso de parâmetros urbanístico sem a devida responsabilização dos promotores imobiliários. O que se constata é o incremento da apropriação privada dos bônus do processo de urbanização, bem como o incremento da apropriação coletiva dos seus ônus.

Não restam dúvidas que é urgente uma análise acurada das distorções na aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Assim, será possível identificar se é factível a definição de estratégias que busquem corrigi-las ou, se de fato, foram criadas expectativas equivocadas em relação aos resultados que poderiam ser alcançados com a aplicação destes instrumentos. Porém, uma constatação é inequívoca: Decorridos 20 anos da aprovação da Lei nº 10.257/01 nossas cidades nunca foram tão desiguais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei 10.257/01. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em 01/09/2021, 15:31h.



Bruno Ricardo
Miragaia Souza¹⁰

Reflexões sobre o Estatuto da Cidade – Plano diretor e participação popular

1.1 Agradecimentos.

Gostaria de agradecer ao convite para este evento tão importante, em que teremos a oportunidade de refletir ao longo dos encontros um sentimento misto entre a comemoração da existência e permanência do Estatuto da Cidade – diante de tantos retrocessos e revogações de direitos que seguem a nível deste atual Governo Federal, e a frustração em razão da inaplicabilidade de parte de seus instrumentos para a garantia de cidades mais justas e igualitárias. Talvez seja o momento de refletirmos sobre os reais e possíveis caminhos para extrairmos as potencialidades do Estatuto da Cidade, assim como encararmos as fragilidades que o sonho da participação popular em espaços institucionais construiu na lógica dos planejamentos urbanos e territoriais, como forma de avançarmos para práticas menos legitimantes e mais democráticas.

Quero parabenizar a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio do Núcleo de Habitação, e o

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico- IBDU, um enorme parceiro, pela organização do evento.

1.2 Quero dizer que embora esteja próximo da academia, hoje na Universidade Federal do ABC, e como pesquisador do Laboratório de Justiça Territorial, tenho um lugar de fala que vem de dentro de uma Instituição, a Defensoria Pública, que é uma Instituição que pela expressão da Constituição Federal é um instrumento do regime democrático de direito e que tem a grande missão de garantir os direitos da população excluída do acesso à justiça na sua conceituação mais material possível. É importante lembrar que embora constitucionalizada em 1988, só saiu do papel em 2006 após uma imensa luta, mobilização e articulação de uma rede popular pela criação da Instituição.

1.3 Para iniciar uma reflexão, parece-me importante situar o Estatuto da Cidade e o instrumento da participação popular dentro do contexto das cidades brasileiras.

¹⁰ Mestrando no Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, pesquisador do Laboratório de Gestão de Riscos – LabGRis e do Laboratório de Justiça Territorial – LabJuta, da UFABC, Defensor Público do Estado de São Paulo.

O nosso processo de desenvolvimento inacabado (BRANDÃO, 2012) contribuiu para uma urbanização excludente e injusta que vivemos até hoje. Temos raízes em séculos de colônia e escravidão – e suas colonialidades não findaram com os rompimentos formais – racismo, patriarcado, segregação e machismo ainda dominam corações e mentes.

Em contrapartida, se olharmos a grande explosão da urbanização brasileira vamos perceber que bastou um século, se não menos, para chegarmos em um modelo monstruoso de violações. Em 1940 a população urbana era de 26% (18 milhões) e em 2000 81% (138 milhões) (MARICATO, 2013). Segundo BRANDÃO, “construímos talvez a mais veloz máquina capitalista de crescimento e constituímos a mais desigual estrutura social e, provavelmente, a mais eficiente máquina de exclusão social do planeta” (2007, p. 148)

A segregação territorial criou o que Holston chamou de cidadania diferenciada (2009). Parte da população foi colocada à margem da Lei, nas periferias da cidade, onde morar e ter acesso à infraestrutura significa muitas vezes estar em confronto com a legislação (ocupação, autoconstrução, acesso à água e energia). Em tempos mais contemporâneos, o constante processo de chegada da infraestrutura e das novas dinâmicas de espraiamento das cidades pelos loteamentos de alto padrão sobre as periferias tem reproduzido padrões de segregação, muitas vezes ocasionando expulsão dos de famílias dos territórios populares em decorrência de processos de gentrificação.

No entanto, estas dinâmicas que orientaram a forma de ocupação dos espaços da cidade, com a produção das periferias urbanas, também deram lugar a uma cidadania insurgente, onde territorialidades foram criadas, com modos de vida, identidade, solidariedade, relações de vizinhança, coesão, dominância e relações de poder. Os territórios de uso. Da vida.

- 1.4 O final do século XX, com o surgimento e fortalecimento de diversos movimentos sociais, culminou na redemocratização do país, com uma Constituição Federal de 1988 vista como amplamente progressista e *democrática* - não só pela democracia representativa, mas em especial pela democracia direta – com base na participação popular, ainda que dentro da contradição com o tempo do capital, onde o avanço do neoliberalismo também era uma marca no país.

Essa democracia participativa decorre da necessidade de determinadas decisões políticas exigirem uma alta densidade no seu processo de formulação, cuja representação política não dá conta de garantir.

Ao refletirmos a incidência desta orientação constitucional no exercício da democracia participativa é possível notar que o texto da lei não foi suficiente. Um conjunto de obstáculos, dificuldades e descompassos que são colocados para determinados grupos de pessoas/movimentos, entrelaçado ao sistema de opressão que estrutura a sociedade brasileira, tem impedido não só uma efetiva participação coletiva, mas em especial legitimado processos de reprodução da desigualdade com uma narrativa de construção democrática e até mesmo popular.

Um dos enormes desafios postos hoje é a superação destes obstáculos, muitos deles ligados à falta de acesso à informação, publicidade, clareza e, agora, plataformas virtuais; poder de influência; e priorização de decisões de proteção de grupos vulneráveis (contramajoritário), como forma de garantia e fortalecimento da democracia (FERREIRA et al, 2021)

1.5 O Estatuto da Cidade nasce também desta fonte de fortalecimento da democracia direta, muito no desejo de disputar e partilhar o poder, com a inserção de movimentos populares e entidades sociais até então excluídas do processo de planejamento, que segundo Harvey (2012) seria reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental.

A participação popular como prevista no Estatuto da Cidade, para a implantação de políticas públicas – como os planejamentos urbanos por meio de plano Diretor, por exemplo, traz reflexões sobre:

- 1) As relações entre o poder econômico e o Estado, as quais utilizam-se de instrumentos de planejamento para legitimar um modelo de formação de cidades para o mercado;
- 2) A ilusão da participação como transformação (VILLAÇA, 2001), onde os espaços institucionais ainda permanecem como prioritários para a construção coletiva das cidades;
- 3) O papel do discurso da técnica sobre outros conhecimentos, onde BOAVENTURA (2009) descreve que a epistemologia que conferiu à

ciência a exclusividade do conhecimento válido traduziu-se num vasto aparato institucional – universidade, centros de investigação, sistemas de peritos, pareceres técnicos – e foi ele que tornou mais difícil ou impossível o diálogo entre ciência e os outros saberes;

- 4) O consenso fictício que consolida colonialidades de poder na produção das cidades, ao identificar que o facto de alguém se situar socialmente no lado oprimido das relações de poder não significa automaticamente que pensa epistemologicamente a partir de um lugar epistémico subalterno. Justamente, o êxito do sistema-mundo colonial/moderno reside em levar os sujeitos socialmente situados no lado oprimido da diferença colonial a pensar epistemicamente como aqueles que se encontram em posição dominantes.” (GROSFUGUEL, 2009)

Garantir a influência e densidade da participação popular - não só representada pelos movimentos e entidades, exige um esforço para a desconstrução de certas consolidações.

1.6 O caso da revisão do plano diretor de Jacareí/SP.

Localizado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo, o Município de Jacareí possui uma população de 235.416 (IBGE), com uma distância aproximada de 82 quilômetros da Cidade de São Paulo. De um Município marcado pelo processo de industrialização do país, especialmente na década de 70 por causa da desconcentração industrial da Cidade de São Paulo, a segregação socio-territorial sempre foi sua marca.

Seu território político-administrativo localiza-se na planície do rio Paraíba do Sul e é cortado pela Rodovia Presidente Dutra, um indutor no processo de urbanização do Município e de valorização do preço da terra.

Ao longo do processo de urbanização, as dinâmicas territoriais reservaram a região sul para a alocação da classe trabalhadora, onde contou com o espraiamento e a fragmentação do tecido urbano, com impactos severos na qualidade e no modo de vida das pessoas (PLHIS, 2010, apud VIEIRA, 2015). Segundo VIEIRA (2015), todos os dezessete empreendimentos faixa I e II do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV, construídos e entregues até 2014 na Cidade, foram instalados na região sul, majoritariamente em Zonas de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2) ou em limites com Zonas de Adensamento Restrito, onde, além da distância da área central, não apresentam infraestrutura adequada, tais como viária, sistema de saneamento ambiental, comércio e demais serviços e equipamentos públicos.

Em outubro de 2018, a Defensoria Pública tomou conhecimento por meio de diversos movimentos populares e entidades de classe que a Prefeitura de Jacareí havia lançado em seu sítio eletrônico o calendário de audiências públicas para o processo de revisão do plano diretor.

O primeiro ato administrativo exteriorizado de forma ampla foi a designação de oito audiências públicas,

no meio da semana, às 19h, sendo que todas as oito atividades foram agendadas em menos de um mês, entre o primeiro e segundo turno das eleições que nos levaram a esta barbárie que vivemos, com a eleição do atual Presidente Bolsonaro. Um momento em que movimentos populares, entidades sociais e sindicatos da classe trabalhadora estavam mobilizados para o processo eleitoral.

O objetivo primordial, senão único, era a ampliação do perímetro urbano. O processo foi lançado sem publicidade, sem transparência sobre estudos, diagnósticos ou leitura crítica da cidade, muito menos com o uso de qualquer ferramenta que pudesse fornecer dados avaliativos sobre a implementação de instrumentos e execução de políticas até então descritas no plano diretor atual.

A ampliação do perímetro urbano tinha (e ainda tem) o objetivo de abrir um eixo de expansão para o mercado imobiliário, como é o caso do empreendimento denominado *arboville*¹¹, idealizado para 130 mil pessoal, com torres residenciais, comerciais, condomínio horizontal, clube, shopping, escolas, centro de lazer, centro empresarial, hospital. Uma nova cidade, abertamente anunciada como uma nova centralidade urbana, com conexão com São José dos Campos, onde a natureza, no discurso da sustentabilidade, será privatizada e destinada para poucos. Uma cidade completamente murada e no discurso de inteligente.

11 Neste vídeo é possível compreender a amplitude do empreendimento anunciado para a Cidade: <https://www.youtube.com/watch?v=8p4DMoL4hIQ>

1.7 Diante desse cenário, e amparados no instrumento da participação, a Defensoria Pública e o Ministério Público ajuizaram ação civil pública com o objetivo de obter o reconhecimento da violação à ordem urbanística e à gestão democrática. Com a propositura da ação, o processo de revisão do plano diretor foi suspenso liminarmente por decisão judicial, tendo sido esta decisão confirmada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Segunda as decisões

“toda a população tem como garantia a ‘gestão democrática da cidade’; isto é, ela tem voz ativa no processo de elaboração e revisão das disposições do Plano Diretor, não só através de representantes eleitos, mas principalmente de forma direta, sendo nula qualquer iniciativa de planejamento municipal que não conte com a participação da população” (...) “o Plano Diretor é um procedimento de planejamento urbano participativo, sendo possível verificar, na hipótese, que o Município de Jacareí “efetivou uma pseudo-participação da população no processo de revisão do Plano Diretor, o que é inaceitável”

Muitas experiências de judicialização de processos de revisão de planos diretores se limitam a depositar nas Instituições do sistema de justiça a solução dos problemas dos planejamentos urbanos excludentes, com a ilusão da capacidade do Poder Judiciário sozinho decidir processos que são na sua essência políticos e coletivos. Não me parece que o sistema de justiça por si só terá condições de dar a resposta esperada à falta de densidade e influência participativa de movimentos sociais na construção das cidades. Acho que no máximo é este cenário, onde Instituições envolvidas, dialogando em conjunto, e atentas para a forma de estratégias de perpetuação de um modelo de produção de cidades, interrompe uma narrativa que legitima a violação da ordem urbana e devolve para a sociedade o poder de decisão,

com o afastamento dos obstáculos que impedem uma participação influente de movimentos e entidades sociais e populares. A experiência de Jacareí tenta de alguma forma contornar essa lógica.

1.8 Com a decisão judicial que suspendeu o processo de revisão do plano diretor, a Defensoria Pública iniciou um processo de capacitação e educação popular, sendo organizado um primeiro evento denominado Jornada em Defesa do Direito à Cidade – uma atividade construída coletivamente com diversos movimentos sociais, entidades e sindicatos da classe trabalhadora. A Jornada surgiu de uma construção coletiva de atores preocupados com as questões e violações urbanas e com o objetivo de construir espaços coletivos de formação e mobilização da sociedade - em especial de alguns segmentos como movimento de mulheres, jovens e moradores de assentamentos precários – lideranças, sindicatos da classe trabalhadora, onde se possa partilhar experiências, ampliar conhecimentos e engajar para os conflitos muitas vezes silenciados e ocultados quando dos processos de construção das cidades. Deste evento foi criada uma frente ampla, como forma de compreender e trocar saberes sobre as disputas pela cidade e seus territórios, ao mesmo tempo em que diversas reuniões administrativas com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público, do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e da Prefeitura se estabeleceram ao longo do tempo, prestando a problematizar a importância da participação da população historicamente excluída da arena do planejamento urbano.

Esses encontros, contudo, para além do debate procedimental, escancararam intenções e publicizaram conflitos até então tratados como inexistentes na cidade.

- 1.9 Ainda que não concluído, o resultado desta rede e das reuniões realizadas até o momento foi a construção coletiva de uma proposta apresentada ao final ao Município que culminou na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta¹² parcial para a retomada da revisão do Plano Diretor, onde foi possível viabilizar um suporte do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade do Vale do Paraíba-UNIVAP, no estabelecimento de metodologias e acompanhamento técnico de todo o processo, garantindo-se a mais ampla possível participação popular dos grupos historicamente excluídos, com formação de um conselho gestor paritário, elaboração de leitura técnica sobre a cidade pelo Município, leitura comunitária e, aprovação do resultado final, por meio de uma Conferência com natureza deliberativa.

Foi possível ainda construir a obrigatoriedade do Município de utilizar todo o desenho participativo construído no processo de revisão da lei de uso e ocupação do solo; a atualização do Plano Local de Habitação de Interesse Social; a construção do Plano Municipal de Redução de Riscos e a elaboração de Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização.

Em razão da pandemia da Covid-19, a revisão do plano diretor acabou por arrefecer – ainda que com diversas tentativas de retomada pelo Município em diversos momentos de alta da contaminação e mortes.

A falta de internet acessível a todos e todas, a ausência de base material para se planejar uma cidade para os próximos anos -quando tudo que era sólido encontra-se em desmanche e a ausência de condições sociais e psicológicas para se garantir uma efetiva participação popular, tem sido um discurso das Instituições do sistema de justiça e também dos movimentos populares.

Tentativas de revisão do plano diretor em plena pandemia, ao mesmo tempo que desviam o foco de atuações prioritárias e urgentes que deveriam orientar o poder público, mais uma vez demonstram a relação do Estado e poder econômico como agentes orientadores da reprodução da cidade como mercadoria.

É preciso refletir sobre a potencialidade do plano diretor e a participação popular, mais do que como um plano discurso legitimante, mas como um plano ação, com recursos, intervenções e estratégias de participação que influenciem na transformação das cidades, ainda mais neste momento onde a própria democracia tem sido deixada de lado.

12 O Termo de Ajustamento de Conduta-TAC tem a finalidade de impedir a continuidade de uma violação e ao mesmo tempo ajustar a conduta do agente violador à lei. compromete a

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos. Territórios & Desenvolvimento: As múltiplas escalas entre o local e o global. 2ª ed., Campinas/SP, Unicamp. 2012;

FERREIRA, Allan Ramalho et al. In Instrumentos urbanísticos e suas (in) efetividade. Vol. II, Londrina/PR, Thoth, 2021;

GROSGUÉL, Ramon, in Epistemologia do Sul, São Paulo/SP, Cortez, 2010;

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/jacarei/panorama>

HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HOLSTON, James. Cidadania Insurgente, disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1ª ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2013;

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7ª ed., Petropolis/RJ, Vozes, 2013

SANTOS, Boaventura de Sousa. Epistemologias do Sul, São Paulo/SP, Cortez, 2010;

VIEIRA, Ionice Gonçalves. Novas formas de urbanização, estudos de condomínios fechados relacionados ao programa “Minha Casa Minha Vida”. Orientador, Paulo Romano Reschilian. São José dos Campos-SP, 2015.

VILLAÇA, Flavio. Espaço intra-urbano no Brasil. 2ª ed., São Paulo/SP, Fapesp. 2001



Ruth Maria da
Costa Ataíde¹³

Elaboração e revisão de planos diretores após o Estatuto da Cidade: perspectiva da participação popular. Reflexões a partir da experiência de Natal

Antes de apresentar os apontamentos sobre o tema que foi objeto de debates no 2º encontro do “Ciclo de reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade”, quero agradecer o convite e a oportunidade de dialogar com outros parceiros de campos de conhecimento correlatos comprometidos com esta pauta. O momento de incertezas políticas, econômicas e institucionais exige que façamos a reflexão proposta pela Defensoria Pública do estado de São Paulo e pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, organizadores do evento, tendo em vista as ameaças que envolvem a afirmação (ou não) dos direitos humanos e da justiça socioespacial e ambiental, expressos nesse importante instrumento normativo que delinea a Política urbana brasileira desde o início dos anos 2000.

Sim, é fato: muitos dos preceitos e instrumentos de gestão previstos pelo Estatuto da Cidade, expressos na Lei 10.257/2001 (Brasil, 2001), não foram efetivados, sequer regulamentados pelos municípios, seja por meio dos

seus Planos Diretores, seja por meio de leis específicas. Que fazer então? Seremos capazes de renovar o sentimento de esperança na conquista de direitos urbanos sedimentados desde as duas últimas décadas do século XX? Conseguiremos superar os desafios impostos pelo contexto político e econômico global e nacional dos últimos anos que contrapõe às pautas de democratização do acesso ao solo urbano a circulação e imposição das ideias neoliberais e do poder do capital como fundamentos hegemônicos do processo de produção das cidades? Conseguiremos continuar pautando os princípios da participação popular como norteadores da democratização da gestão urbana, inclusive nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores municipais ou mesmo de projetos urbanos setoriais, muitos deles fundados na visão de cidade dos negócios e nas supostas “vantagens das cidades globais”? Entendo que sim, apesar dos desalentos, das incertezas e frustrações decorrentes das supressões de direitos, seja no âmbito federal, seja no âmbito municipal, este último a partir dos retrocessos

13 Mestre e doutora pela Universidade de Barcelona – ES (2013). Professora associada do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atuando na graduação e na pós-graduação, e vice-coordenadora do grupo de pesquisa Eco Habitat-UFRN. Pesquisadora da Rede INCT/Observatório das Metrôpoles - Núcleo Natal. Atualmente coordena o projeto de extensão “Fórum direito à cidade”, a partir dos quais realiza o monitoramento do Plano Diretor de Natal, em seus processos de elaboração, revisão e implementação.

já evidenciados no processo – em curso – de revisão do Plano Diretor do município de Natal. Estes refletem o rompimento de importantes pactos entre o Estado e a sociedade, firmados e polidos ao longo das três últimas décadas, principalmente, em torno da construção de uma cidade socialmente mais justa e ambientalmente equilibrada. Entre esses retrocessos destacam-se a inabilidade premeditada do executivo municipal na condução do processo participativo da revisão e a manipulação dos espaços institucionais de participação social - os conselhos setoriais ou mesmo o Conselho da Cidade – Concidade – Natal, os quais, longe de se afirmarem como lugar de práticas democráticas na gestão do território, se converteram em meros espaços de legitimação dos interesses do capital em aliança com o Estado. Neste breve artigo desenvolvemos, portanto, algumas reflexões sobre esse processo de revisão, destacando alguns retrocessos nos conteúdos dos seus preceitos normativos, os desacertos do processo participativo na revisão, inclusive os decorrentes da sua inadequação no contexto da Pandemia, que implicou em violação continuada de direitos, até a sua finalização.

Planos Diretores Municipais e participação popular em Natal: antes e depois do Estatuto

Quando se discute participação popular nos Planos Diretores de Natal há uma falsa leitura de que a sua materialização tem como referência os processos de revisão desencadeados apenas a partir do Estatuto da Cidade, notadamente o que resultou no Plano aprovado em 2007, atualmente em vigor e objeto da revisão que ora discutimos. De fato, se olharmos essa participação sob a ótica do desenho estabelecido pelo Concidade Nacional em 2004 (Ministério das Cidades / Concidade, 2004) e no

âmbito da campanha dos Planos Diretores Participativos – PDPs, tenderemos a reduzir a experiência de Natal em participação social a este recorte temporal. Entretanto, arrisco afirmar que os primeiros registros dessas ações na agenda urbana local antecederam, embora com outra natureza e intensidade, aos processos desencadeados a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu as bases para o “planejamento democrático, fundado na justiça espacial e socioambiental e no respeito à diferença e à igualdade de direitos” (LEÔNCIO *et al.*, 2020). As lutas dos movimentos sociais ambientalistas em finais da década de 1970, que emergiram no contexto das disputas territoriais em torno das propostas de intensificação do adensamento e da verticalização da zona costeira central da cidade, associadas à valorização da terra urbana, constituem a gênese dessa experiência.

A relevância desse registro está relacionada com o protagonismo dessas pautas, até os dias atuais, nos Planos Diretores pós-Constituição de 1988 e suas respectivas revisões. Em torno e a partir delas ganham relevo os embates de interesses dos distintos agentes sociais produtores do espaço e os conflitos territoriais que protagonizam o processo participativo, a maioria associados a: 1) resistência dos segmentos imobiliários e turísticos às restrições urbanísticas aplicadas à ocupação do solo, com destaque para o controle de gabarito em áreas com relevância histórica e paisagística; 2) pressão por ocupação em áreas ambientalmente frágeis como as Zonas de Proteção Ambiental - ZPAs; 4) negação de direitos às populações residentes nos territórios socialmente vulneráveis, delimitados como Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS;

Para a compreensão da natureza desses conflitos e do modo como eles imprimem materialidade à participação social dos processos de elaboração e revisão dos Planos

Diretores, é necessário demarcar algumas referências geográficas do município de Natal. Capital do estado do Rio Grande do Norte, localizado na região nordeste, com população estimada de 890.480 (Natal / Semurb, 2021), o município é também e polo da sua Região Metropolitana, constituída por outros 14 municípios. Natal está localizada num sítio geográfico ambientalmente frágil que desenha uma paisagem singular, caracterizada pela justaposição de elementos naturais e construídos, como: as águas do Oceano Atlântico e do Rio Potengi; mangues e extensos campos dunares vegetados, e conjuntos edificados de diferentes padrões urbanísticos e socioeconômicos, muitos delimitados por territórios de elevada vulnerabilidade social e também inseridos em áreas de interesse do mercado imobiliário. Entre os elementos naturais destacam-se os dois grandes maciços verdes representados pelo Parque estadual das Dunas e pelo Morro do Careca, localizados na Zona Costeira e delimitados como ZPA 2 e ZPA6, respectivamente. De importância ambiental similar e também objeto da pressão imobiliária estão os campos dunares localizados no interior do tecido urbano, como o que abriga a unidade de Conservação municipal - Parque da Cidade, bem como as extensas áreas de mangues e lagoas que margeiam os rios Potengi e Doce, também delimitadas como ZPA1 e ZPAs 8 e 9, respectivamente (Natal, 2007). Juntas, essas unidades ambientais ocupam uma superfície territorial próxima de 5.090,54 ha dos quase 17.000,00 do município, cujas restrições à ocupação do solo, às quais está submetida, dificultam os negócios imobiliários e fundamentam as pressões do segmento para a flexibilização do regramento urbanístico e ambiental.

Apesar da densidade dessas relações e dos conflitos delas decorrentes, a participação social nos processos de decisão sobre a gestão urbana no município, ainda

que longa, só ganhou certa visibilidade nos momentos de elaboração e revisão dos Planos Diretores, como registrado na década de 1980. Nestes, são estabelecidos alguns canais de diálogo, os quais, embora representem a ampliação do debate público sobre o tema, para além do permitido pelos espaços institucionais consolidados nos conselhos, na prática reproduzem a concepção tutelada e burocrática da participação e falseiam a inclusão de determinados segmentos sociais, notadamente os populares.

A revisão do Plano Diretor de Natal: um processo em conflito.

O processo de revisão do Plano Diretor de Natal, atualmente em curso, é um bom exemplo dessa compreensão. Desde que foi iniciado em junho 2017 sofreu várias interrupções por distintas motivações, algumas aleatórias, desde a acomodação de interesses e o calendário da gestão até a ação do Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte – MPRN, passando pelas medidas restritivas impostas pela pandemia. A primeira interrupção resultou numa suspensão de 18 meses por iniciativa do órgão coordenador, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente - Semurb, que só retomou o processo em fevereiro de 2019. Desde então o processo seguiu conduzido com interrupções temporárias, muitas imprecisões metodológicas e falta de clareza no desenho da participação social, que dificultaram a compreensão dos envolvidos sobre o conteúdo da matéria e as etapas de discussão.

Convém salientar, entretanto, que o processo observou os ritos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, pelo menos no que se refere às etapas e aos procedimentos formais,

como: aprovação do regimento com todas as etapas do processo, no executivo e legislativo¹⁴. Entretanto, desde o seu lançamento o processo esteve eivado de imprecisões, que resultaram em reclamações constantes dos participantes e dificultaram a participação social antes e depois da pandemia. A fim de deixar mais claro esse processo, dividimos a reflexão em três fases: as duas iniciais, de 2017 e 2019 até março de 2020, quando a maior parte das atividades foi realizada, ainda no modo presencial; e a fase final, realizada quase integralmente no modo remoto, entre maio de 2020 e junho de 2021 no contexto da pandemia. Em todas elas, os impasses sobre a participação estiveram presentes, relacionadas principalmente aos questionamentos sobre a forma da condução do processo, que também dificultaram a compreensão dos conteúdos. Cabe esclarecer que algumas reflexões sistematizadas neste artigo não são inéditas, tendo em vista que parte delas foi objeto de publicação em outros espaços¹⁵, como estratégia de divulgação dos conflitos evidenciados no processo de revisão.

O processo de revisão no modo presencial: apontamentos relativos ao período 2019 – 2020

As lacunas relacionadas às imprecisões metodológicas e à falta de clareza sobre os objetivos da revisão, identificadas em 2017, foram novamente evidenciadas na sua retomada em fevereiro de 2019, quando foram

reafirmadas as cinco etapas do processo, quatro delas no executivo. Além disso, o calendário apresentado foi reduzido dos 18 meses iniciais para 10 meses, fato que provocou a imediata reação da cidadania. Entre as imprecisões causava indignação e contestação o fato de que, mesmo após o longo período de suspensão, a Semurb não tinha avançado nos estudos técnicos que foram solicitados em 2017, de modo a tornar compreensíveis as prioridades da revisão. Os esperados estudos e a leitura crítica do Plano em vigor, que permitiriam a qualidade da participação da população na formulação de propostas, nunca foram apresentados. Em contraposição a eles, a repetição vazia das narrativas do mercado imobiliário de que a cidade estava “engessada” por causa do Plano, e só retomaria o crescimento com sua revisão e flexibilização, dominava – e ainda domina – as narrativas dos gestores, inclusive do prefeito.

O desenho metodológico do processo remetia para a elaboração de um novo plano, como uma tábua rasa. Some-se a isso a exiguidade do cronograma, que reduzia o tempo da leitura comunitária, prevista na etapa da leitura da cidade, para menos de três meses, incluindo-se nesse período: 1) A realização de duas oficinas territoriais em cada uma das quatro regiões administrativas do município, com os segmentos sociais / profissionais, estas últimas observando a mesma estrutura de representação das Conferências das Cidades coordenadas pelo Concidade; 2) As atividades dos Grupos de Trabalho

14 O regimento interno do processo de revisão estabeleceu cinco etapas: 1ª) Atividades iniciais, para instalação das equipes de coordenação e deliberação institucionais; 2ª) Leitura da cidade por ocasião da leitura técnica e comunitária; 3ª) Sistematização e elaboração da minuta do projeto de lei; 4ª) Votação da minuta na conferência final do Plano no legislativo e ainda não iniciada e 5ª) Implementação do sistema de gestão.

15 No momento da sistematização deste artigo, cujo conteúdo foi apresentado no “2º ciclo de reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade”, a equipe do Fórum Direito à Cidade / UFRN, coordenado pela autora do artigo, também estava escrevendo um capítulo do livro “Cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário pandemia”, cujo pré-lançamento ocorreu no dia 13.09.2021 como parte da programação do III Fórum Nacional BrCidades.

- GTs constituídos por voluntários com a tarefa de sistematizar as propostas das oficinas. Cabe salientar que o desenvolvimento dessas atividades foi sempre permeado de conflitos, seja pelos questionamentos ao calendário, seja pela condução e apresentação dos conteúdos, que resultaram na primeira interrupção do processo em 2019, por determinação do MPRN. Antes previstas para acontecerem em maio e junho, as atividades só foram iniciadas no fim de agosto e concluídas em janeiro de 2020. Entre as motivações para os conflitos destaca-se a não previsão de capacitação e discussão dos temas norteadores da revisão. Somem-se a isso os problemas da fragilidade das estratégias de comunicação que evidenciavam defasagens na transparência e na divulgação do material produzido, que seria trabalhado pelos grupos, ou mesmo a falta de comprometimento com a participação social. (Ataíde *et al*, 2021).

Outra referência ao falseamento da participação social revelado na etapa presencial foi a discussão da minuta de lei, prevista para a terceira etapa do processo, e que ocorreu em dois momentos: no âmbito do sistema de gestão do Plano Diretor em vigor, sob a coordenação do Concidade – Natal e suas câmaras técnicas representadas por 05 conselhos setoriais, entre eles o Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente - Conplam; e na conferência final, que foi só realizada no modo remoto e esteve submetida a diversos ajustes metodológicos e interrupções.

A etapa do Concidade também revelou um profundo desrespeito do executivo aos que haviam contribuído nas etapas anteriores e aos próprios canais de participação social e seus membros. No primeiro caso, a minuta apresentada na Audiência Pública de fevereiro de 2020, e encaminhada aos conselhos, não refletiu plenamente as contribuições dos GTs. Conforme denúncias dos seus

membros a minuta foi bastante alterada e, novamente sem fundamentos técnicos, recebeu graves adições de conteúdo, entre elas: a ampliação dos níveis de flexibilização dos parâmetros urbanísticos aplicados ao adensamento urbano sem a correspondente garantia de suporte dos territórios implicados; e a supressão de direitos assegurados e consolidados pelos planos anteriores, desde a década de 1980, entre eles os relacionados com o acesso à terra urbana e à moradia pelas populações vulneráveis residentes nas AEIS e com a proteção da paisagem litorânea e outras unidades ambientais delimitadas como ZPAs, referidas no início do artigo. Os conselhos, entretanto, não só acolheram o texto com essas e outras alterações, como as ratificaram e incluíram outras, igualmente em desacordo com o que havia sido proposto pelos GTs. Além disso, numa demonstração de alinhamento com a gestão e os interesses dos segmentos imobiliários, acataram um cronograma de discussão de apenas 10 dias, incompatível com a complexidade do tema e em desacordo com os respectivos regimentos internos. Assim, num tempo recorde, produziram um texto novo, provocando novas contestações, particularmente dos grupos e entidades que participavam do processo desde as primeiras etapas. A partir deste ponto, novas articulações foram construídas para os enfrentamentos que viriam com a discussão da minuta na Conferência Final.

O processo de revisão durante a pandemia – Conferência Final do Plano Diretor

Conforme previa o regimento, a fase final do processo de revisão no executivo, materializada na Conferência Final, foi quase integralmente realizada no modo remoto, entre maio de 2020 e junho de 2021. Esse largo período de

13 meses para a realização desta etapa antes prevista para ocorrer em até 60 dias, aproximadamente, reflete as dificuldades associadas à insistência do executivo em conduzir um debate público sobre matéria complexa e não prioritária, em meio a um grave contexto de crise sanitária que dificulta a participação da cidadania, notadamente dos segmentos socialmente vulneráveis com dificuldades de acesso às ferramentas e plataformas digitais.

Desde que o processo foi interrompido, em março de 2020, quando foram tomadas as primeiras medidas de distanciamento social no município e finalizada a plenária do Concidade que aprovou a minuta, novos impasses se impuseram: afinal, a revisão deveria continuar? Como dar prosseguimento a uma atividade que, não sendo essencial, iria promover aglomerações? Desconsiderando essas preocupações, a coordenação técnica e o núcleo gestor avançaram nos procedimentos para realização da Conferência que foi convocada duas vezes para realizar-se em modo remoto, sob a mira de questionamentos sociais e jurídicos. O rito da Conferência exigia a atualização do cronograma que deveria contemplar as etapas para inscrições, as pré-conferências para eleição dos delegados, a capacitação destes e a conferência em si. Todas as etapas foram alvo de questionamentos, todas relacionadas com as dificuldades técnica e operacional do órgão gestor para conduzir o processo no formato virtual, de modo a assegurar a participação de todos e todas. Entre esses questionamentos ganharam destaque: a falta de transparência na divulgação e nos esclarecimentos sobre as inscrições para delegados; as dificuldades para orientar os delegados e assegurar a lisura da escolha da votação, respeitando as proporcionalidades dos segmentos; e, principalmente, a reincidente ausência de ações de capacitação dos delegados,

assim como as dificuldades operacionais no manejo das ferramentas digitais nos momentos da conferência, impondo um excessivo controle das falas dos delegados. A exclusividade do uso dessas ferramentas, defendida pelos segmentos sociais de alta e média renda, também não assegurou aos segmentos populares, principalmente, as condições necessárias para a análise e produção de documentos de forma virtual e digital, constituindo assim um fator de exclusão desses segmentos.

Apesar das inúmeras inconsistências, ocorreram duas conferências: a primeira entre os meses de maio e agosto de 2020, com todas as etapas no modo remoto; a segunda, após cancelamento da primeira, de janeiro a junho de 2021, em formato híbrido, com a escolha dos delegados no modo presencial e a conferência final no modo remoto. A convocação da segunda conferência deveu-se a uma ação judicial que, mediante representação da cidadania, questionou a eleição dos delegados e proibiu a divulgação do resultado da primeira conferência. A coordenação do processo optou por realizar uma nova conferência, em todas as suas etapas, incluindo a escolha de delegados.

Considerações finais-

Em todo o processo de revisão, além da primazia dos interesses e das falas dos segmentos ligados ao capital imobiliário, houve a falta deliberada de ações formativas que proporcionasse a qualidade da participação sem distinções, tanto nas oficinas e nos GTs, como na conferência final. Para minimizar essas dificuldades, o Fórum Direito à Cidade tem atuado com ações de assessoria e produção de material formativo, participando de reuniões para discussão dos impactos do Plano nos territórios mais afetados, entre eles os localizados na

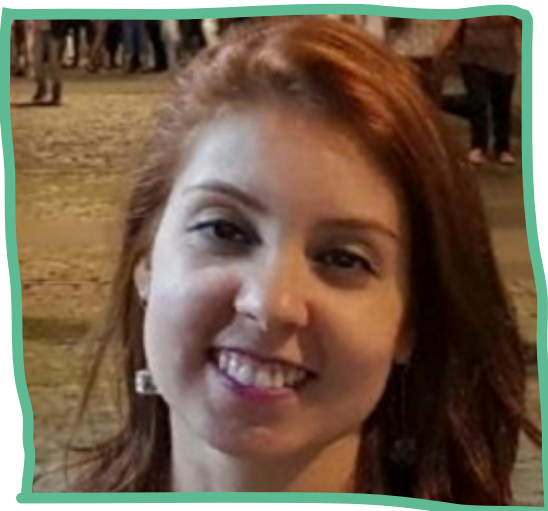
zona costeira e na região norte, duas frações territoriais de grande interesse para o mercado imobiliário.

No momento da finalização deste artigo a Minuta do Plano foi concluída e enviada ao legislativo municipal. Nesta etapa as expectativas da cidadania se renovam, esperando que sejam abertos novos espaços de debate público, de modo a minimizar os conflitos do processo participativo ocorridos na etapa do executivo, no que se refere a inclusão dos segmentos populares e suas pautas. Entre essas cabe reposicionar os parâmetros urbanísticos que ratifiquem os princípios da democratização do acesso à cidade e à moradia e as decisões da gestão sobre o futuro da cidade, nos termos estabelecidos pelo Plano em vigor e pelo Estatuto da Cidade.

REFERÊNCIAS

- ATAÍDE R. *et al.* O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social Em: Rossi, P. *et al.* **Cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário pandemia**. São Paulo: BRCidades, 2021 (no prelo)
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília / DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.
- BRASIL. **Lei nº 10.257**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília / D.F. 2001. Em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 12 maio 2021.
- LEÔNCIO, É. M. C. G.; *et al.* Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** – RBDU, Belo Horizonte / MG: ano 6, n. 11, p. 115-148, jul./dez. 2020.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES / CONSELHO DAS CIDADES. **RESOLUÇÃO Nº 25**. Brasília / DF: DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005. Em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao025.pdf>. Acesso em 30 de julho de 2021.
- NATAL. Prefeitura Municipal. Semurb envia minuta de lei do Plano Diretor aprovada na Conferência à secretaria de Governo. Portal da Prefeitura Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/news/post/34919>. Acesso em: 01 jul. 2021.
- NATAL, Prefeitura do / Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo. **Anuário Natal 2021**. Natal / RN: SEMURB, 2021. 228 p.
- NATAL. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 082**, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal / RN: DOM, 2007.

Mesa 3



Vanessa Chalegre de
Andrade França



Adriana Nogueira
Vieira Lima

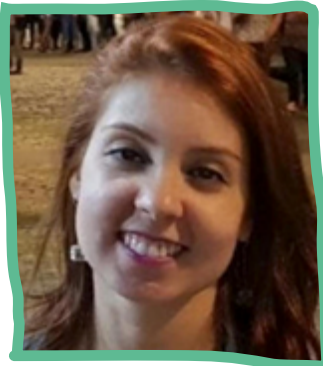


Lígia Maria Silva
Melo de Casimiro



Sarah Marques

-
- 52 **Apresentação**
ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social):
proteção e promoção do direito à moradia
da população de baixa renda
Vanessa Chalegre de Andrade França
- 54 **TEXTO 1**
Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade:
as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia
Adriana Nogueira Vieira Lima
- 59 **TEXTO 2**
20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento
social e a moradia adequada no espaço urbano
Lígia Maria Silva Melo de Casimiro



Vanessa Chalegre
de Andrade França¹⁶

Apresentação ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social): proteção e promoção do direito à moradia da população de baixa renda

No âmbito das reflexões sobre a implementação do Estatuto da Cidade na ocasião do marco temporal de duas décadas da promulgação da lei federal que o instituiu, o tema deste terceiro capítulo não poderia ser esquecido. Ele aborda a ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) e a sua relação com a proteção e promoção do direito à moradia da população de baixa renda.

A ZEIS é instrumento jurídico da política urbana e de regularização fundiária, considerada também categoria de zoneamento especial, cuja existência formal no ordenamento jurídico pátrio se deu a partir da previsão no artigo 4º, alínea “f”, inciso V, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Segundo as diretrizes previstas na referida lei, tem-se que o instrumento deve ser regulamentado pelo Plano Diretor Estratégico, no âmbito municipal.

Trata-se de parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a concorrer para a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais que estão ocupadas por população de baixa renda.

Apresenta-se, portanto, uma análise da ZEIS, consagrada enquanto instrumento da política urbana no Estatuto da Cidade, na perspectiva da regulamentação e implementação desse instituto no território nacional nos últimos 20 (vinte) anos, a partir de três olhares atentos, instigantes e extremamente humanos. Para tanto, contamos com exposições das ilustres convidadas Adriana Lima¹⁷, Sarah Marques¹⁸ e Lígia Melo¹⁹, que trazem reflexões a partir das experiências de disputa e conquistas populares

16 Defensora Pública do Estado de São Paulo. Coordenadora auxiliar do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2018-2022).

17 Pós-Doutora em Direito pela UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana/Bahia. Conselheira de Estudos e Pesquisa do IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico).

18 Educadora popular, moradora da ZEIS Caranguejo Tabaiães. Cofundadora do coletivo Caranguejo Tabaiães Resiste.

19 Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUC/PR. Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará – UFC e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da mesma Universidade. Coordenadora regional do IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico).

em torno da ZEIS nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, respectivamente.

Em sua exposição, Adriana Lima aborda o histórico da ZEIS, adentrando nas tensões e desafios na implementação desse instrumento, em especial as ameaças de despossessão dos territórios populares definidos como ZEIS em Salvador/BA, a omissão do poder público na regularização fundiária e a sobreposição dos instrumentos urbanos com as ZEIS.

Em perfeita conexão com os ensinamentos e reflexões feitas pela primeira expositora, Sarah Marques traz um relato forte e corajoso sobre a luta da Comunidade Caranguejo Tabaiaras, localizada em Recife/PE, em que menciona como o fato da área ser demarcada como ZEIS no plano diretor do município representou o direito dos(as) moradores(as) a lutar pela moradia, uma vez que foi um elemento decisivo para evitar a remoção abrupta das famílias a partir de uma ameaça promovida pelo poder público.

Lígia Melo fecha esse capítulo de forma brilhante, apresentando uma análise extremamente rica e detalhada sobre a implementação dos PIRFs (Planos Integrados de Regularização Fundiária) em Fortaleza/CE e, a partir das experiências locais, reflete sobre os desafios e armadilhas decorrentes da relação das ZEIS com outros instrumentos urbanos previstos no Estatuto da Cidade.

Tem-se, sem dúvida, um panorama traçado com enorme lucidez e sensibilidade, capaz de reforçar a importância da troca de experiências e relatos sobre as ZEIS nos distintos contextos locais, pois as práticas hegemônicas engendradas pelo poder econômico e pelo mercado imobiliário se repetem sistematicamente nas cidades brasileiras. Por outro lado, os exemplos de resistência com a permanência de comunidades ameaçadas de remoção têm demonstrado como a ZEIS continua sendo lida como um elemento de bastante relevância na concretização do direito à moradia dos moradores(as) de assentamentos informais e, portanto, na resiliência dos territórios populares.



Adriana Nogueira
Vieira Lima²⁰

Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade: as ZEIS em disputa para promoção do direito à moradia

1. Introdução

Após duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é possível ter uma maior clareza sobre a sua capacidade de incidência nos processos que envolvem a disputa na produção do espaço urbano em prol da luta pelo direito à cidade. A resistência promovida pelas entidades vinculadas ao capital imobiliário, à indústria da construção civil e a outros setores que marcou a sua tramitação no Congresso Nacional durante mais de dez anos já dava pistas das dificuldades que estariam por vir para a adoção de uma hermenêutica jurídica que incorporasse os princípios da função social da propriedade e da cidade.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, dá continuidade a um processo de disputa inaugurado pela aprovação da Constituição Federal de 1988, ao propor princípios, diretrizes e instrumentos que buscam um realinhamento político-conceitual em relação aos institutos tradicionais do direito administrativo e da perspectiva

individualista do direito civil. Apesar de a norma estabelecer que tem como objetivo regular o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, é possível notar uma dissociação entre os enunciados propostos e as interpretações encampadas por grande parte dos atores que compõem o sistema de justiça. Essa cultura conservadora e patrimonialista que marca o campo do direito tem levado a adesão da forma-propriedade individual, enquanto paradigma balizador dos marcos interpretativos na análise dos conflitos que emergem no contexto urbano.

Nesse sentido, o Ciclo de Reflexões sobre os Vinte Anos do Estatuto da Cidade, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e pelo Núcleo Especializado de Habitação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, apresentou-se como um espaço privilegiado para tensionar uma interpretação a partir dos enunciados dos direitos humanos e do direito à cidade, trazendo à luz o debate sobre aplicabilidade dos instrumentos e diretrizes da política urbana, como planos diretores, as

20 Professora de Direito Urbanístico da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pós-doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Conselheira de Estudos e Pesquisa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). *E-mail:* adriananvlima@gmail.com.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a regularização fundiária urbana e a recuperação de investimentos estatais.

É nesse contexto que a presente reflexão é construída, conferindo atenção especial para as ZEIS como instrumento voltado para o reconhecimento do direito à moradia, que, no atual contexto pandêmico, se apresenta como condição para realização do direito à saúde e à vida. Essa discussão assume maior relevo em face das tentativas de desmonte da política urbana e do avanço dos processos de remoções forçadas em todo Brasil. A partir desse debate, buscamos apresentar uma síntese do percurso da constituição das ZEIS no Brasil e os obstáculos que limitam a sua aplicabilidade para conferir maior efetividade à tutela do direito à moradia e à cidade.

2. Breve histórico da arquitetura jurídica das ZEIS no ordenamento jurídico brasileiro

O instrumento das ZEIS, compreendido como uma categoria especial de zoneamento, tem o objetivo de estabelecer normas específicas de ocupação e uso do solo para evitar a ação da especulação imobiliária e orientar a urbanização, a regularização fundiária e a gestão democrática nos territórios populares. Apesar de ter sido inserido no âmbito normativo federal apenas em 2001, experiências importantes a nível local foram implementadas, buscando acioná-lo com o objetivo de promover o reconhecimento dos “direitos autoconstruídos” presentes na base da produção das cidades brasileiras (LIMA, 2019).

Os municípios de Salvador, em 1978, Recife e Belo Horizonte, ambos em 1983, propuseram regimes diferenciados de urbanização, estabelecendo parâmetros urbanísticos

específicos, visando reconhecer as diversas formas de acesso à terra e à moradia, instituindo as ZEIS ou institutos correlatos. Apesar do pioneirismo do município de Salvador, a experiência de Recife se destacou pela constituição de um sistema de gestão participativa, composto pelo fórum permanente do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e das Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (Comuls), responsáveis pela articulação, discussão e deliberação acerca dos projetos de urbanização e regularização fundiária nas ZEIS.

As experiências de instituição de ZEIS no Brasil foram ganhando novos contornos, levando ao município de Diadema, em 1993, a demarcar áreas vazias dotadas de infraestrutura como ZEIS, visando aumentar a oferta de terra urbana para habitação de interesse social. Nas últimas duas décadas, esse instrumento também vem sendo utilizado para promover o reconhecimento dos territórios de comunidades tradicionais na cidade, a exemplo das comunidades indígenas em São Gabriel da Cachoeira, através do Plano Diretor de 2006 e, mais recentemente, em 2016, o Plano Diretor do Município de Salvador, instituído pela Lei nº 9.069, definiu a tipologia ZEIS 5, que corresponde a territórios populares ocupados por “comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem” (SALVADOR, 2016).

A partir das conexões entre as experiências locais e a escala nacional, as Z foram incluídas no Estatuto da Cidade, no rol dos instrumentos previstos do seu artigo 4º, que devem ser acionados para implementação da política urbana. Nesse sentido, a Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades (Concidades), que orienta o processo de elaboração dos Planos Diretores no Brasil, prevê que as zonas especiais

devem ser utilizadas para implementação da política de regularização fundiária, produção de habitação de interesse social e promoção da participação das comunidades na gestão das áreas. Em 2009, o conceito de ZEIS foi delineado pela Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho, como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.” No que concerne à demarcação de vazios urbanos, a Lei Federal nº 12.608, de 2012, que trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, modificando o Estatuto da Cidade, impõe que os planos diretores dos municípios que contenham áreas no cadastro nacional demarquem áreas de provisão habitacional nos processos de ampliação do perímetro urbano.

A partir desse painel traçado, é preciso reconhecer que há um amplo leque de normativas no ordenamento jurídico brasileiro que orienta a aplicação do instrumento das ZEIS, tendo havido assimilação na legislação federal e local, sendo registrado que 55,1% dos municípios brasileiros previam ZEIS na sua legislação em 2018 (IBGE, 2019). Por outro lado, a partir de 2016, é possível perceber um retrocesso no campo legislativo, no âmbito federal, no qual a Lei nº 13.465, de 2017, desvincula os processos de regularização fundiária das áreas demarcadas como ZEIS. A partir da pressão do mercado imobiliário, diversos planos diretores vêm sendo modificados para permitir a diminuição das poligonais que demarcam os territórios populares, como ZEIS, a exemplo de Salvador, que diminuiu a poligonal da Ilhas dos Frades, onde habitam comunidades tradicionais pesqueiras, ou no caso do Plano Diretor do Recife, marcado por uma complexa tensão nas mudanças de parâmetros urbanísticos para as áreas de ZEIS, ampliando as fronteiras para atuação

do mercado imobiliário (BARBOSA, 2021; RECIFE, 2020). Nesse sentido, também merece registro a adoção de concessão administrativa, via Parceria Público-Privada (PPP), para construção de unidades habitacionais em imóveis demarcados como ZEIS, sem prévia constituição e deliberação do Conselho Gestor e plano de reassentamento das pessoas que serão removidas em razão das obras. (FRANÇA, FERREIRA, LIMA, 2020).

A pressão do mercado imobiliário sob as ZEIS vem expondo os limites e fragilidades para efetivação deste instrumento, fazendo com que as disputas sejam travadas também no âmbito do sistema de justiça. Apesar de o campo jurídico se apresentar pouco permeável a interpretações voltadas a processos de efetivação do direito à cidade, em detrimento da forma-propriedade, é possível também perceber, como bem assevera Bertulio (2019), que o direito se apresenta enquanto agente-duplo, permitindo o seu manejo de forma paradoxal.

3. O sistema de justiça sob tensão

Apesar de o instrumento das ZEIS estar previsto há quatro décadas no Brasil, essa larga experiência não foi capaz de romper com uma cultura jurídica que promove a invisibilização dos territórios populares e nega a capacidade dos seus moradores de ter, criar e autoconstruir direitos. O descolamento do campo jurídico em relação à realidade de milhões de brasileiros decorre, segundo Sousa Júnior (2008), de uma crise do conhecimento traduzida na perda da confiança epistemológica acerca dos paradigmas da sua formação, levando ao descrédito da sua atuação como mediador eficaz para a solução de tensões decorrentes dos conflitos sociais. É nesse contexto desfavorável que defensores públicos, advocacia popular e assessorias jurídicas universitárias vêm

atuando através da construção de repertórios discursivos, buscando alargar o campo da hermenêutica jurídica em prol do direito humano à moradia, acionando a ZEIS como instrumento de disputa. Embora não seja possível tecer considerações sobre as diversas ações deflagradas no âmbito do sistema de justiça que atravessam e disputam a aplicação do instrumento da ZEIS, a título de exemplo, trataremos do litígio, envolvendo a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça da Bahia em relação à ZEIS do Tororó, localizada no município de Salvador, e faremos menção também a decisões proferidas pelos tribunais de justiça dos estados do Ceará e de São Paulo.

No âmbito do Tribunal de Justiça da Bahia, a decisão foi proferida em sede de ação de reintegração de posse proposta pelo município de Salvador, em desfavor de 38 famílias moradoras do bairro do Tororó, situado em área central da cidade. O município fundamenta o pedido com base no interesse público e, apesar de ter demarcado a área em litígio como ZEIS pelo Plano Diretor, alega que esta tenha sido “*invadida de maneira ilícita pelos réus*” (BAHIA, 2020, grifo nosso). Embora o juiz de primeiro grau tenha negado a liminar, a decisão foi reformada, sem levar em consideração a argumentação apresentada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia acerca do zoneamento especial definido no Plano Diretor, bem como a obrigação do poder público em promover a urbanização e regularização fundiária. A decisão, deferindo a liminar para remoção das famílias em um contexto pandêmico, cingiu-se a sua argumentação as teses civilistas que tratam das nuances entre posse e detenção. Para agravar a situação, adota uma visão de interesse público desprovida de interesse social e à margem das disposições contidas na Lei do Plano Diretor de Salvador, que incorpora a ZEIS como instrumento de consecução do direito à moradia.

A postura adotada na decisão proferida, como nos propõe Alfonsin (2014, p. 210), evidencia que, “na garantia dos efeitos devidos aos direitos sociais fundamentais do sujeito povo-pobre, prevalece a ideia muito mais ligada à concessão e ao favor do que a direito”. Por outro lado, demonstrando a possibilidade de fissuras no âmbito do sistema de justiça, é possível também relatar a posição da 35ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza, acionando a ZEIS para suspender o mandado de reintegração de posse contra os moradores da comunidade de Salga-deira, localizada na ZEIS do Lagamar. Na decisão, há o reconhecimento do conflito de princípios constitucionais entre a propriedade privada e os direitos fundamentais ameaçados pelo cumprimento da ordem judicial, em razão da natureza de ZEIS conferida à área em litígio. Também no sentido de acionar a ZEIS como instrumento de direito à cidade, em decisão proferida no âmbito da ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em face do município de São Paulo, o juiz utiliza o princípio da gestão democrática da cidade como vetor interpretativo para determinar que o município de São Paulo apresente o plano de intervenção na ZEIS e institua o seu conselho gestor (CEARÁ, 2019; SÃO PAULO, 2021).

4. Considerações finais

Os processos que envolvem a disputa pelos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, voltados à garantia do direito à moradia, demonstram a ambiguidade de uma ordem urbanística que, embora permita fissuras, estabelece limites à efetivação do direito à cidade. Nesses processos, a mobilização dos movimentos sociais de luta pela moradia tem sido fundamental para conferir efetividade ao instrumento das ZEIS, seja através de

políticas públicas locais e nacionais, seja por meio de decisões judiciais que adotam uma hermenêutica atravessada pela gramática do direito humano fundamental à moradia.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Jacques Távora. Uma expressiva vitória gaúcha do direito à moradia entre as “situações limites” e o “inédito viável”. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 209-223.
- BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Quarta Câmara. Agravo de instrumento. Ação de Reintegração de posse n. 8006243-76.2018.8.05.0000. AUTOR: Município de Salvador. Réus: Maria da Conceição dos Santos e outros. Salvador, 14/10/2020.
- BARBOSA, Pedro Ernesto. *Decifrando o Recife que devora ZEIS: conflitos e disputas na produção do espaço e da política a partir do caso de Entra Apulso/Recife*. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.
- BERTULIO, Dora Lima. *Direito e relações raciais: introdução crítica ao racismo*. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2019.
- BRASIL. Conselho das Cidades. *Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005*. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2021.
- CEARA. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. 35 Vara Cível. Ação de Reintegração de posse n. 0854505-72.2014.8.06.0001. Fortaleza, 14/03/2019.
- IAB; GRUPO DE PESQUISA LUGAR COMUM; SINARQ. *Nota Técnica nº 01/2020*. Salvador, 2020. Disponível em: <http://sinarqba.org/?p=841>. Acesso em: 20 maio 2021.
- IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros, 2018. Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.
- FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade; FERREIRA, Allan Ramalho; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de. Nota Técnica no 01/2020. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 217-237, jul./dez. 2020. Parecer.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Salvador: Edufba, 2019.
- SALVADOR. *Lei nº 9.069, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.
- SÃO PAULO. 12º Vara da Fazenda Pública. Ação Civil Pública nº 1025951-82.2021.8.26.0053. Requerente Defensoria Pública do Estado de São Paulo e outro. Requerido Município de São Paulo. São Paulo, 1/09/2021.
- RECIFE. Lei nº 18.770 de 30 de dezembro de 2020. Institui o Plano Diretor do Município do Recife. *Diário Oficial do Município*, Recife, PE, 2020.
- SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. *Ideias para a cidadania e para a justiça*. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 2008.



Lígia Maria Silva
Melo de Casimiro²¹

20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano

1. Introdução

A organização dos espaços urbanos se faz, para além da disputa política entre classes, por meio de instrumentos jurídicos urbanísticos e dentre estes está o zoneamento para o uso e a ocupação do solo, um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal, delineando o exercício das funções urbanas elementares. As assimetrias no acesso aos direitos, bens, recursos e meios em geral, bem como as dificuldades ou desvantagens estabelecem parâmetros para um processo que marca e reforça diferenças socioeconômicas e culturais entre diversas regiões de uma mesma cidade.

Sob tal perspectiva, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e sua importância na viabilização do direito à moradia adequada, a serem utilizadas pelos gestores públicos como ferramenta de reorganização dos territórios, justiça social e balizamento da legalidade pela regulação do solo urbano. São instrumentos que podem dar efetividade ao planejamento urbano e ambiental, com foco na habitação social adequada às necessidades reais

dos moradores de determinado local, reconhecendo que a cidade é um ambiente coletivo que pertence a todos e todas, habitantes e transeuntes, que têm o direito de encontrar nesse espaço as condições para realizarem-se política, econômica, social e individualmente.

Esse ensaio, defende a promoção do acesso à moradia adequada sem perder de vista o déficit habitacional e o conjunto de habitações em condições inadequadas no país e sua relação com a pandemia SARS COVID 19, apresenta o instrumento do zoneamento como uma importante ferramenta para a redução das desigualdades de acesso à terra urbanizada nas cidades, bem como sua utilização no planejamento e planificação do solo, como elemento fundamental para a melhoria da vida da população.

2. A definição constitucional da política urbana brasileira

Na definição do comportamento estatal, a Constituição brasileira não se furtou de tratar da questão urbana,

²¹ Professora de Direito Administrativo e Legislação Urbana e Ambiental da UFC. Doutora em Direito Econômico pela PUC/PR e Mestre pela PUC/SP. Coordenadora regional do IBDU. Diretora do IBDA.

demarcando os contornos da atividade administrativa municipal e a importância da gestão democrática participativa. O documento que delimita e referencia os órgãos constituídos no Estado e as relações dos subordinados com o poder estatal, encerra regras para o exercício do poder político e condução das atividades administrativas à luz de princípios republicanos e democráticos, descrevendo como objetivos do Estado o dever de reduzir as desigualdades sociais e regionais e erradicar a pobreza.

O texto constitucional brasileiro está balizado por ideais sociais onde a dignidade da pessoa humana é posta como um dos fundamentos da República Federativa, seguido pela positivação dos direitos e garantias fundamentais em uma estrutura de texto que reforça a solidariedade dentro do sistema econômico capitalista, a proteção aos direitos dos indivíduos e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento humano.

Para a concreção de tais metas e objetivos se faz necessário não somente a previsão dos direitos, mas a regulamentação e o atendimento dos mesmos por meio de atividades prestacionais desenvolvidas pelo poder público, no território urbano e rural, sempre em diálogo com a sociedade, na melhor perspectiva da gestão democrática, social e republicana.

A política urbana delineada pela Constituição, por sua vez, ressalta o desenvolvimento atrelado à observância das necessidades sociais, comandando que, em especial, o município, por seu interesse local, conduza o processo de planejamento e execução de ações que possam materializar a resposta às demandas de seus habitantes vinculadas à questão da moradia e condições para

habitabilidade. Portanto, decisões e ações de conteúdo relativamente definido, com pouca margem de manobra para o administrador.

O direito à cidade é a grande marca da política do texto constitucional de 1988, se afastando da visão conservadora da *urbe* como bem econômico. O sistema econômico capitalista estabelecido tem por balizas o princípio da função social da propriedade e a proteção ambiental, e os artigos constitucionais sobre desenvolvimento urbano estabelecem um marco histórico centrado em ideais de justiça social e cidadania, prevendo o desenvolvimento sustentável, equilibrando a questão econômica e a social e preceituando instrumentos de controle da mais-valia, para que a propriedade privada (não só ela, mas também a pública) possa atender às necessidades da sociedade, permitindo à cidade funcionar de acordo com sua realidade e vocação.

A par do que está positivado no texto constitucional, é a previsão de instrumentos jurídicos a serem aplicados diretamente na execução de políticas para a questão urbana que permite maior desembaraço da função administrativa de planejar e administrar a cidade e seu funcionamento. Embora a obrigação de promover o direito à moradia adequada seja competência comum a todos os entes da federação, é o município que atua no desenvolvimento de políticas públicas locais e ações materiais que promovam sua concretização, com o dever de garantir infraestrutura e ofertar serviços públicos.

A política urbana descrita no texto constitucional é composta da agremiação de princípios pulverizados em toda a Constituição e que unidos se formatam nos fundamentos

e objetivos previstos nos artigos 1º e 3º,²² ficando clara a importância de se balizar o desenvolvimento, a ordem econômica e financeira por princípios como solidariedade, justiça social, função social da propriedade e a função social da cidade, que incidem diretamente no acesso à promoção dos direitos sociais.

Nessa perspectiva, é preciso conduzir a urbanização afastando-a dos comportamentos públicos predatórios que geram má condição de vida na cidade, desprovida de intervenções públicas eficientes e comprometidas com justiça e desenvolvimento econômico e social. Para tais intervenções aqui destacadas como fundamentais, falamos de políticas públicas e ações voltadas à regulação da vida nas cidades, criando e desenvolvendo novas formas de permitir que o bem viver urbano.

A política urbana delimitada na Constituição brasileira ordena a propriedade urbana em consonância com ditames sociais que deverão estar impressos e positivados na lei do plano diretor, pois é esse o instrumento que desenha e fixa as diretrizes de uso, parcelamento e ocupação que encaminharão ações concretas no território da cidade (CORREA, 1991). Por tudo isso, o plano diretor deverá vincular as funções da propriedade às diretrizes e objetivos de uma política urbana estabelecida democraticamente no município.

A urbanização não ocorre e não pode ser vista tão somente pela condução formal do Poder Público, pelo controle na construção de loteamentos e pela execução de obras públicas, como se fora possível uma dissociação entre condições econômicas, sociais, zoneamento, obras, oferta de bens e serviços e planejamento urbano (FELDMAN, 2021). As normas de direito – público e privado – devem tentar abarcar tal complexidade, não somente sob a égide da legalidade estrita como uma meta em si, mas na perspectiva da integração com o sistema jurídico amplo, envolvendo a função de planejar a cidade vinculado à promoção de justiça social, permitindo a inserção entrelaçada dos elementos que a compõem para deixá-la acessível e funcional quanto aos espaços adequados à condição humana.

3. As ZEIS como instrumento de planejamento urbano social

Se o Estado brasileiro tem como dever a promoção do direito à cidade, a regulação urbanística tem na lei geral para a política urbana nacional suas diretrizes e princípios indicadores das escolhas que o gestor público deve fazer. Para a efetivação do direito ao “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social”,²³ é preciso que se materializem

22 Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

23 Artigo I da *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: set. 2021.

os direitos urbanos, é preciso que a ação do poder público e a indução feita à iniciativa privada tenham foco na redução da desigualdade do acesso à terra urbanizada, para o qual o zoneamento urbano é fundamental.

A cidade representa um espaço de realização e desenvolvimento para o ser humano. Sob tal perspectiva, como direito possui vários significados e conteúdos e tal dimensão implica compreender as concepções materiais, políticas, simbólicas, além das jurídicas, para garantir-lhe definição. Pensar sobre sua materialização envolve refletir sobre a complexidade de um território ocupado por pessoas dos mais variados interesses e necessidades, destinatárias de outros tantos direitos formais. Ao poder público compete a tutela dos direitos fundamentais e a atuação precisa nas intervenções urbanas promotoras do direito à cidade.

O zoneamento divide o território urbano, ordenando a cidade com a identificação das áreas e suas características. Tanto quanto o planejamento urbano deve ser social, ao zoneamento, que define o desenho dos usos, também compete ser. Para executar tal desenho, o Poder Público deve considerar a participação da população do local, o ambiente natural e o construído, as atividades a serem desenvolvidas e a preservação do meio ambiente, condicionando a propriedade de acordo com as atividades existentes no município, a infraestrutura e os serviços, todos aliados aos seus aspectos vocacionais sociais,

econômicos e culturais (CASIMIRO, 2019). O zoneamento é, também, um instrumento de gestão democrática.

No uso do zoneamento como instrumento de planejamento exurgem as zonas especiais, auxiliando mais especificamente na implementação da política urbana para habitação, demarcando determinados espaços territoriais de maneira diferenciada. Nelas são estipuladas normas e índices urbanísticos próprios, permitindo a implementação de planos urbanísticos especiais, diferentes dos parâmetros e regras gerais de uso e ocupação do solo. Constituem instrumento de aplicação da função social da cidade e da propriedade, possibilitando definir a área de maneira a auxiliar no desenvolvimento estratégico da cidade e na reorganização do território.

A caracterização do processo de urbanização no Brasil é a heterogeneidade. Um formato de ocupação presente em todo o território nacional, com destaque para o fenômeno urbano das ocupações irregulares, periferização dos centros urbanos, ao lado da formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas (SOUZA, 2004).²⁴ O que fazer com essa configuração em situação consolidada, com grupos de populações inteiras habitando em condições inadequadas?

O Estatuto da Cidade, com 20 anos de existência, ainda não conseguiu cumprir parte da sua função, a de ver incorporado no âmago das gestões públicas que o

24 Em 1973 foram criadas, por lei federal, nove regiões metropolitanas ao redor das principais capitais brasileiras sob o argumento de se promover planejamento integrado. Diante dos interesses comuns de um conjunto específico de municípios, esses passariam a orbitar em torno de um município sede, segundo critérios de contiguidade espacial e dependência, apesar da possibilidade de características estruturais diferentes entre si. SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 66-68.

estabelecimento da ordem pública urbana deve se dar para a promoção do bem-estar social à luz de um planejamento urbano social. O Município deve dar cumprimento à função pública de urbanizar e tornar funcional a cidade, promovendo acesso à moradia adequada em locais que estejam em desacordo com os padrões definidos pela legislação urbanística, além de auxiliar na produção de habitação social, reservando áreas com infraestrutura destinadas a abrigar população mais pobre que não consegue ter acesso à terra urbanizada mediante a oferta mercadológica.

As Zonas Especiais de Interesse Social, como uma categoria específica de zoneamento da cidade, possibilitam a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária e pode acolher áreas públicas e particulares que estejam ocupadas por população de baixa renda (SAULE JÚNIOR, 2004). É o tipo de zoneamento que promove, como já defendido anteriormente, igualdade material, pois reconhece a situação excepcional de ocupação e permite sua inclusão na cidade legal, evitando com isso abandono da prestação de serviços e (ou) remoções da população assentada.

É uma ferramenta que promove condições de realização da cidadania, pois permite que o reconhecimento da situação de fato transforme-a em situação de direito, respeitadas as características do local ocupado, desde que este não configure risco à população e nem desrespeito ao meio ambiente. Diante da desigualdade fática, social, econômica e cultural, a aplicação das ZEIS apresenta-se, sob esse raciocínio, como um meio de materializar o princípio constitucional da igualdade.

A divisão jurídica e urbanística do território local em parcelas que autorizam tratamento diferenciado em tais áreas permite o enfrentamento real e justo da situação

irregular com a possibilidade de transformar a realidade, ainda que tardia, promovendo direitos constitucionalmente garantidos a quem não teria condições de acessá-los por si só. O processo de previsão e implementação das zonas especiais de interesse social permite reconhecer juridicamente a cidade clandestina indicando que, mediante plano específico, esta poderá ser modificada urbanisticamente a partir dos traços típicos do assentamento criado à margem da lei, possibilitando um tratamento para as situações de precariedade urbana com a flexibilização dos parâmetros jurídicos e urbanísticos do uso, ocupação, parcelamento do solo e edificação.

Não se pode olvidar que as ZEIS têm a finalidade de garantir que normas especiais de uso e ocupação possam incidir sobre as áreas ocupadas formalizando a distribuição espacial no território urbano, levando em consideração sua existência material e sem a devida estrutura e reconhecimento jurídico. Sua maior função é permitir a regularização sob o aspecto urbanístico, garantindo o desenvolvimento da função social da cidade e corrigindo as distorções criadas pela urbanização desordenada sem descuidar da proteção do meio ambiente contra a degradação.

Ainda, deve ser tratada no âmbito da política urbana local como instrumento fundamental para a promoção de política habitacional a ser instituída por lei municipal. As ZEIS devem auxiliar na descrição e configuração das áreas, bem como as diretrizes para o estabelecimento das normas especiais que cuidarão do uso e ocupação do solo, além dos instrumentos jurídicos a serem usados para garantir a legalização e proteção das áreas que tiverem sido declaradas de habitação social, a existência e funcionamento do Conselho Gestor e Fóruns de debate entre as zonas, sem descuidar dos critérios para a execução do plano de urbanização e regularização.

As ZEIS não apenas reorganizam a aplicação da lei, com novos parâmetros, como também definem que os imóveis ali instalados não serão modificados quanto ao seu uso, ou seja, desde que regularizados como moradia de interesse social, não podem ser comercializados, desmembrados ou transferidos em transações especulativas que levariam ao insucesso do investimento público (ROMEIRO, 2010). Para tanto, a estruturação e a gestão de um território demarcado como ZEIS tem na população sua grande protagonista (FERREIRA, 2017).

4. Reflexões sobre sua implementação

O marco jurídico consolidado com a Constituição de 1988 trouxe diversos avanços econômicos e sociais – isso é inegável –, mas esses avanços não alcançaram a todos (CRUZ; AMBROZIO, 2021). As boas intenções do constituinte e do legislador não foram suficientes “para permitir que o país vencesse os sérios problemas de desigualdade e exclusão, de estagnação econômica, de ineficiência da infraestrutura, de corrupção e de apatia social” (SCHIER, 2019).

Na perspectiva dos pilares de defesa do direito à moradia adequada, a planificação urbanística social que distribua os recursos materiais de maneira espacialmente e socialmente justa está vinculada ao dever público de garantir funcionalidade estrutural ao território urbano. O Plano Integrado é o instrumento para atingir tal finalidade, indicativo para a promoção de bens e serviços públicos - precedidos ou não de obras públicas -, garantindo infraestrutura para o usufruto da população. Essa é uma definição contemporânea e global do dever público institucional para a promoção do direito à cidade.

As ZEIS são demarcações territoriais de categoria especial que permitem ao Poder Público conter áreas ocupadas irregularmente, nas quais a própria população conduziu o processo de zoneamento, levada pela necessidade vital de conseguir um local para morar dignamente, com segurança. Sua demarcação permite ao Poder Público aplicar regras especiais que favoreçam a regularização jurídica, urbanística e ambiental dos assentamentos.

Por meio de tal instrumento, o Município pode dar cumprimento à função pública de urbanizar, promovendo a moradia adequada em locais que estejam em desacordo com os padrões definidos pela legislação urbanística, além de auxiliar na produção de habitação social, reservando áreas com infraestrutura destinadas a abrigar população mais pobre que não consegue ter acesso à terra urbanizada mediante a oferta mercadológica. Sua utilização conduz à realização da função social da propriedade.

A política habitacional municipal define e é definida pela forma de utilização das ZEIS, respeitando as diretrizes previstas por seu Plano Diretor, no tocante à regularização fundiária e à urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, auxiliando na simplificação da legislação, tendo em vista tratar-se de situação especial. Sua vinculação à ação de regularizar é condicionante para que o processo ocorra atendendo aos parâmetros de urbanização adequada (ALFONSÍN, 2000).

As Zonas Especiais de Interesse Social são instrumentos que conduzem à observância do exercício da função social da propriedade, uma vez que definem o fim social daquele imóvel urbano, conectando-se com a dimensão social do acesso ao direito à cidade (SAULE; LIMA; ALMEIDA, 2002). Diante de tal possibilidade é que se recomenda o investimento na política habitacional agregado

à definição do zoneamento especial, permitindo uma série de ações de desenvolvimento social e econômico, tais como programas de geração de renda e acesso aos serviços básicos, fortalecendo a população ocupante da área para que nela possa permanecer com condições de ter uma vida digna urbana sustentável.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. El derecho a la ciudad en el Estado Brasileño: ¿qué nos falta para Garantizarlo? In BRAVO, Alvaro Sanchez; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; GABARDO, Emerson. (CoEd.) Estado social y derechos fundamentales en tiempos de retroceso. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2019.
- CORREA, Antonio Celso Di Munno. Planejamento urbano: competência para legislar dos Estados e dos Municípios. **Revista de Direito Público**, v. 24, n. 98, abri./jun., 1991. p.256-262.
- CRUZ, Adriana Inhudes Gonçalves da; AMBROZIO, Antonio Marcos Hoelz; PUGA, Fernando Pimentel; SOUSA, Felipe Lage de; NASCIMENTO, Marcelo Machado. **A economia brasileira: conquista dos últimos 10 anos e perspectivas para o futuro**. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/961/1/A%20economia%20brasileira-conquistas%20dos%20ultimos%20dez%20anos%20_P-final_BD.pdf> Acesso em: 21 out. 2021.
- FERREIRA, Alan Ramalho. O contraplanejamento popular a partir de uma construção freireana – o plano de urbanização da vila autódromo. In: **Instrumentos Urbanísticos sua (in) efetividade**. 2ª tiragem. Rio De janeiro: Lumen Juris, 2017.
- FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. R. B. Estudos Urbanos e Regionais nº 4, maio 2001, p. 36-47. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/Feldman,_Sarah._Avancos_e_Limites_na_Historiografia_da_Legislacao_Urbanistica_do_Brasil.pdf> Acesso em: fev 2021.
- ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Zonas especiais de interesse social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por pessoas de baixa renda**. 2010. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção Jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; LIMA, Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers Abib de. **As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária**. Fórum de Direito Urbano e ambiental – FDU. Ano 1, n.1, jan./fev. 2002. Belo Horizonte: Fórum, 2002.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento**. Curitiba: Íthala, 2019.
- VIEIRA, Bruno; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira. A adequação dos tributos municipais e a proteção, preservação e recuperação dos bens culturais edificados: um estudo de caso de Salvador (BA). In VIEIRA, Bruno Soeiro. **Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade**. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 71-72.

Mesa 4



Rosane Tierno



Anna Lyvia Roberto
Custódio Ribeiro



Vanêscia Buzelato Prestes



Caio Santo Amore

-
- 67 **Apresentação**
**Regularização fundiária urbana:
entre a titulação e a melhoria das condições
habitacionais, urbanísticas e ambientais**
Rosane Tierno
- 71 **TEXTO 1**
**Regularização fundiária urbana:
entre a titulação e a melhoria das condições
habitacionais, urbanísticas e ambientais**
Reflexões sobre a minha Participação
Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro
- 75 **TEXTO 2**
**Regularização fundiária: apontamentos sobre a
experiências jurídica e registrária em Porto Alegre**
Vanêscia Buzelato Prestes



Rosane Tierno

Apresentação

Regularização fundiária urbana: entre a titulação e a melhoria das condições habitacionais, urbanísticas e ambientais

Data: 16 de julho de 2021

A presente mesa do Ciclo de Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade dedicou-se a debater sobre a regularização fundiária urbana praticada nesses 20 anos do Estatuto da Cidade, abordando suas diversas faces, dentre elas podemos destacar a titulação de seus beneficiários, melhorias das condições habitacionais, urbanísticas e ambientais. Dela participaram as professoras Vanêscas Buzelato Prestes e Anna Lyvia Ribeiro, e o professor Caio Santo Amore.

A Professora **Vanêscas Buzelato Prestes** prefaciou que sua abordagem trata da regularização fundiária parte da sua experiência como Procuradora do Município de Porto Alegre, esclarecendo que a regularização fundiária surge como política prioritária no Orçamento Participativo na década de 90: a regularização jurídica e registrária era realizada a partir da implantação da urbanização.

Nas gestões das administrações populares, na década de 90, foi implantado o Orçamento Participativo, e, graças às reivindicações populares, o tema da regularização fundiária se tornou uma prioridade.

As áreas a serem regularizadas eram majoritariamente particulares (poucas áreas públicas), derivadas de loteamentos. O desafio daquele tempo era tratar a regularização fundiária a partir de sua dimensão jurídica.

Um dos desafios à época era como o Município poderia implantar infraestrutura em loteamentos irregulares particulares sem incidir em desapropriação indireta.



É dessa época também as diversas ações civis públicas e ações populares contra o município se insurgindo contra ocupação de áreas públicas oriundas de loteamentos, por ex. áreas de praça. Nesse sentido, enfrentamos uma questão muito comum na época, se era possível desafetar áreas públicas. Sustentávamos a posição que habitação popular é uma das finalidades públicas que por si autorizaria a desafetação.

Também, teve-se a incumbência, nesse período, de se efetuar as notificações ao loteador faltoso prevista na Lei Federal 6766/79, para constituir em mora, e o Município poder implantar a infraestrutura sem o risco de ações de desapropriação indireta por parte do proprietário-loteador.

Foi um momento em que o sistema jurídico precisava ser revisitado, pois a regularização fundiária era uma matéria fora do direito até então.

Em 94 / 96, na gestão Tarso Genro como prefeito, aumentaram as atribuições da Procuradoria para poder ajuizar ações específicas.

Os poucos instrumentos que se tinham foram utilizados, apesar de todas as dificuldades: usucapião constitucional e usucapião coletiva;

Passa-se então a ser descritos os avanços na implantação da regularização fundiária a partir de alguns marcos legais e instrumentos novos surgidos, tais como os Provimentos da Corregedoria Geral de Justiça *More Legal* (I, II, III, IV, e, V). Eles condensaram em um único Diploma instrumentos que já se tinha no direito. Ex. Retificação prévia da área do loteamento, princípio da unicidade registrária; Lei nº. 11.977/09 trouxe a demarcação urbanística e a legitimação de posse.

A Lei nº. 13.465/17 representou uma mudança significativa vez que eliminou a anuência expressa dos confinantes, proprietários e demais interessados pela anuência tácita se não exercem a impugnação.

Esclarece que o resgate da aplicabilidade das normas e instrumentos da regularização fundiária, que tinham por característica a urbanização prévia à infraestrutura, agora, com a Lei nº. 13.465/17, demandam um novo desafio: manter o casamento da infraestrutura com a urbanização, e não apenas a titulação solta.

Enfatiza que a regularização fundiária é uma expressão do direito à moradia, é dos instrumentos.

Relembrou a gênese do direito à moradia e regularização fundiária prevista na agenda de Istambul e da Constituição Federal.

Esclareceu o alcance da Densificação do Direito Constitucional, que prevê o instituto da ZEIS e alterações da Lei Federal nº. 6766/79, a usucapião coletiva do Estatuto da Cidade, a Medida Provisória 2.220/01 com a concessão de uso especial para fins de moradia, a regularização de loteamentos por meio do Provimentos *More Legal*, a Lei Federal nº. 11.977/09 e a Lei Federal nº. 13.465/17.



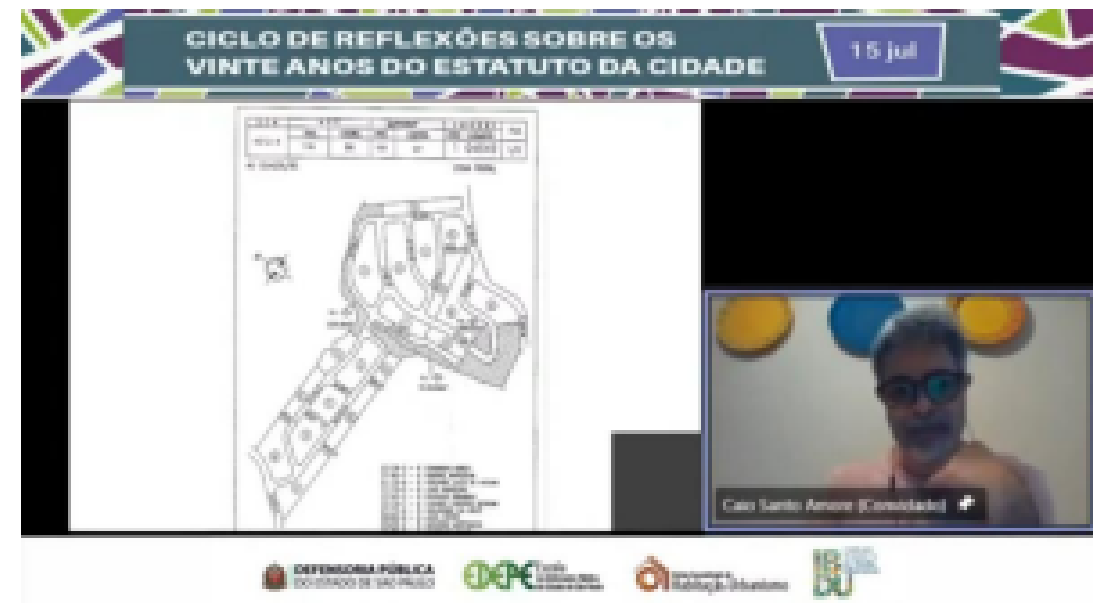
Expôs, a partir da prática no Município de Porto Alegre, a metodologia e para legitimação de posse.

Caio Santo Amore tratou a regularização fundiária dialogada com a dimensão física.

Mencionou uma entrevista com o Sociólogo Chico de Oliveira, publicada em 2013 – texto o Estado e o Urbano publicado pela editora Fase. Ele revela paradoxo que se vive quando por um lado se tem uma luta progressista para limitar a propriedade, para pensar sobre a função social da propriedade, mas o movimento da reforma urbana, por outro lado, pedia a propriedade. Pedir regularização é pedir propriedade. O Chico revela esse rico paradoxo, embora tenha embutida uma contradição. Segundo Chico, o país é fundado no escravismo, e a propriedade de terras surge com a impossibilidade de comercializar pessoas. Historicamente se criou situações e legislações para simular uma propriedade onde não existia.

Todo um arcabouço legislativo foi criado de modo a proteger a propriedade privada.

Expôs dois casos em processos de regularização fundiária: Jardim Helian, constituído por parte de favela, e parte áreas livres de outro loteamento, situado em Itaquera, na zona Leste de São Paulo.



O outro caso, é outro caso é o Jardim Anchieta, situado na zona sul de São Paulo, objeto de urbanização e regularização fundiária.

Anna Lyvia Ribeiro, parte da ideia da compreensão do passado, a partir de uma estrutura fundiária fundada na concentração de terras, estimulado pelo sistema adotado que já evidenciava um número considerável de posses irregulares, decorrendo na Lei de Terras de 1850. A propriedade passa a ser adquirida apenas pela compra e venda. Decorre sobre o excedente de capital a partir do fim da escravatura e aplicação dos recursos na aquisição da propriedade privada.

Sintetiza sua tese de mestrado: *olhar sobre a população negra na cidade são Paulo*. São Paulo, dentre outras cidades, não se mostrou inclusiva à população vulnerabilizada, precipuamente à população negra, não oferecendo historicamente estruturas mínimas infra estruturais, moradias dignas. Isso já surge no pós abolição. Há esse contexto de precarização e marginalização dos afastamento centro da cidade das população vulnerável.

A propriedade privada surge num contexto liberal, se contrapondo à função social, tal como hoje se revela pela legislação.

Há um constante conflito entre a função liberal e função social da cidade ao longo da história, inclusive atualmente.

Sinaliza ainda a contrariedade entre os ramos do direitos, fundadas nessa perspectiva anterior: conflito entre a perspectiva econômica e a fruição dos direitos surgidos com o direito à moradia. Desse modo, há difícil acesso da população de baixa renda aos direitos.

A regularização fundiária, assim, tende a diminuir essa tensão por facilitar o acesso à propriedade privada por parte da população de baixa renda.

Muitos desafios ainda se apresentam, assinala Ana, porque o foco maior que se segue é a perspectiva da titulação em detrimento do direito à cidade.

Finaliza reconhecendo os avanços na prática e legislação fundiária, mas lembra que os desafios continuam entre o mercado imobiliário e a busca de direitos à cidade, cujo impacto recai sobretudo na população negra das cidades.





Anna Lyvia Roberto
Custódio Ribeiro²⁵

Regularização fundiária urbana: entre a titulação e a melhoria das condições habitacionais, urbanísticas e ambientais Reflexões sobre a minha Participação

Introdução

Compreender que a ocupação das cidades é uma disputa de narrativas ficou muito evidente após o rico debate que participei juntamente com os professores Doutores Vanêsa Buzelato Prestes e Caio Santo Amore de Carvalho, no evento sobre o instituto jurídico da regularização fundiária urbana no contexto de vinte anos do Estatuto da Cidade.

Ainda que existam os mandamentos constitucionais de observância da função social da propriedade e do direito à moradia, a narrativa que costuma prevalecer é a da propriedade privada com foco na titulação. Apesar do Estatuto da Cidade regulamentar as disposições constitucionalmente estabelecidas sobre a política de desenvolvimento urbano com base em diversos instrumentos a serem utilizados para efetivação da política urbana, a titulação está presente no instrumento exteriorizado pelo instituto jurídico da regularização fundiária.

A minha contribuição para a troca de ideias realizada no evento consistiu em identificar que aspectos estruturais

da nossa sociedade explicam a desigualdade explícita na ocupação socioespacial das cidades brasileiras. Nesse sentido, procurei abordar o quanto o espaço urbano reproduz o modelo socioeconômico e a estrutura social racializada, compreendendo que ocupamos os espaços da cidade a partir da nossa condição social, econômica, racial, além de perceber o papel do direito nesse contexto desafiador de acessos e de segregação.

Estrutura Fundiária e Propriedade Privada Imobiliária no Brasil

A análise dos aspectos estruturais da sociedade brasileira, como a estrutura fundiária altamente concentrada pressupõe o olhar atento para a nossa história. O caráter concentrador tem início com a própria ocupação do país por Portugal fundada no uso do sistema das capitanias hereditárias para divisão política e territorial, aplicada conjuntamente com a concessão de sesmarias baseada na distribuição de terras aos colonos pelos titulares da capitania.

25 Advogada. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Escola Paulista de Direito. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Conselheira Secional e Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito Imobiliário da OAB SP no triênio 2019/2021. Integrante do Coletivo Independente de Advogadas e Advogados Negras e Negros. Autora do livro Racismo estrutural e aquisição da propriedade.

Aos que não eram beneficiados pelas sesmarias restava a ocupação pela posse, não permitida e regulada pela legislação aplicável ao sistema sesmarial que foi suspenso em 1822. Já é possível constatar aqui que o regramento limitava o acesso à terra, ao caracterizar toda posse como irregular.

Com a Lei de Terras em 1850 há uma limitação maior ao acesso à terra, considerando que ocorre o surgimento da propriedade privada imobiliária no Brasil. Essa legislação determinou que o acesso à terra passou a ser restrito à aquisição pela compra, transformando a terra em mercadoria e atribuindo ilegalidade para outras formas de ocupação como a própria posse.

O novo regime de propriedade de 1850 tem como pano de fundo a crise no sistema de mão de obra a partir da escravização de pessoas negras e o estímulo à imigração de trabalhadores estrangeiros para substituir a mão de obra escravizada. Diante da proibição definitiva do tráfico negreiro e da expectativa do trabalho escravo ser abolido, atribuiu-se à terra a característica de mercadoria, até então destinada às pessoas negras escravizadas.

Ao determinar acesso à terra apenas pela aquisição, a Lei de Terras também objetivava restringir que os imigrantes que exerceriam o trabalho livre na economia do café, acessassem a terra. Garantido o monopólio dos grandes proprietários de terra da época e formada uma estrutura fundiária altamente concretada.

O detalhamento de todos estes aspectos históricos nos auxilia na compreensão estrutural da concentração e

da irregularidade fundiária presentes no contexto brasileiro rural e urbano. A urbanização das nossas cidades foi fundada nessa estrutura fundiária desigual e com a presença de muitas irregularidades exteriorizadas por ocupações em desacordo com os regramentos aplicáveis (irregularidade documental e/ou construtiva).

Nesse sentido, Ermínia Maricato afirma que a realidade urbana brasileira está firmemente arraigada em cinco séculos de formação da nossa sociedade, em especial a partir da privatização da terra ocorrida em 1850 e da adoção do trabalho livre/assalariado com a abolição da escravatura formalizada em 1888.²⁶

A superação dos desafios urbanos nacionais conta com um arcabouço jurídico importante na perspectiva constitucional e nas legislações infraconstitucionais como o Estatuto da Cidade e a Lei Federal nº 13.465 de 2017 que dispõe, entre outras coisas, de regularização fundiária rural e urbana.

População Negra e a Regularização Fundiária Urbana

Procurei também abordar na minha fala outro aspecto estrutural da nossa sociedade que repercute na ocupação do espaço urbano e no acesso à regularização fundiária urbana: a sociedade brasileira é racializada e o critério racial é utilizado em todas as relações sociais estabelecidas.

26 MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Oct. 2000. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 14 outubro 2021, p.24.

Importante compreender que a ideia de raça está atrelada à uma construção social, considerando que a diferenciação biológica entre as raças foi há muito tempo superada. O pensamento de hierarquia entre as raças de origem europeia e africana, no qual a primeira é considerada superior em comparação à segunda, estrutura a sociedade brasileira de modo que esse sistema de opressão justificou a escravização de pessoas negras como mão de obra para exploração das atividades econômicas desenvolvidas no país até o final do século XIX.

As teorias raciais propagaram o racismo científico em nível mundial e aqui no Brasil, as faculdades de direito e de medicina propagavam a hierarquia biológica e intelectual dos descendentes de europeus com base na medicina legal, estabelecendo o pensamento social de que os descendentes de africanos seriam a razão pela qual o país não progrediria.

Ainda que a o discurso nacional tenha sido alterado na década de 30 do século XX, para valorizar as raças que integram a nossa formação social, foi inserida a narrativa de que no Brasil existia uma democracia racial, sem conflitos raciais. Atualmente ainda há a demanda de desconstruir a ideia de harmonia entre as raças e inexistência do racismo em nossa sociedade.

No que diz respeito à população negra no contexto da estrutura fundiária e propriedade privada imobiliária no país, abordei que aqueles que permaneciam escravizados não

acessariam as terras por não serem titulares de direito, além de não possuírem recursos para terem acesso a terra por aquisição.

A ausência de integração racial e socioeconômica das pessoas negras nos pós-abolição, terá reflexos na ocupação socioespacial das cidades marcada pela presença em bairros periféricos das cidades, com moradias irregulares na perspectiva de titulação e construtiva, por vezes, precárias e desestruturadas.²⁷

O Estatuto da Igualdade Racial, Lei Federal nº 12.288 de 2010, determina em seu artigo 35, caput, que o poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida.

Note-se que no parágrafo único do artigo 35 do mesmo Estatuto da Igualdade Racial, há a indicação de que o direito à moradia adequada, para os efeitos do Estatuto, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.

27 “Ao ser historicamente mantido pelo grupo racial dominante, entendeu-se que este privilégio racial afeta tanto a aquisição da propriedade para fins de habitação e moradia quanto a capacidade de apropriação patrimonial entre as gerações das minorias raciais (discriminação intergeracional)”. RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo. 1ª edição. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p.145.

Diante disso, a regularização fundiária urbana deve ser utilizada como instrumento jurídico para garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, de modo a combater o desafio estrutural da nossa sociedade ser racializada, estabelecendo um privilégio racial no acesso à propriedade.

Considerações Finais

No presente artigo, abordei as principais considerações que realizei no evento Regularização fundiária urbana: entre a titulação e a melhoria das condições habitacionais, urbanísticas e ambientais. A minha proposta envolveu a identificação de dois aspectos estruturais que impactam na utilização do instituto jurídico da regularização fundiária: estrutura fundiária altamente concentrada e limitação do acesso à terra com o surgimento da propriedade privada imobiliária no Brasil; e privilégio racial no acesso à propriedade fundado na formação racializada da sociedade brasileira.

A ocupação do espaço urbano repercute esse cenário de desigualdade socioeconômica e racial, identificando que a população negra, em sua maioria, está segregada nas cidades ao ocupar bairros periféricos, com irregularidades abrangendo tanto a titulação quanto aspectos construtivos, urbanísticos e ambientais que melhorem a qualidade de vida.

A despeito da existência de disposição específica no Estatuto da Igualdade Racial que garante à população negra assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana, constata-se a sua pouca aplicabilidade.

Referências

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, Oct. 2000. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 14 outubro 2021.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. 1ª edição. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020



Vanêscia Buzelato
Prestes

Regularização fundiária: apontamentos sobre a experiências jurídica e registrária em Porto Alegre

O tema da regularização fundiária em Porto Alegre remonta aos anos 90, período de redemocratização no país e de concretização dos princípios constitucionais.

A Lei Orgânica do Município incorporou diretrizes da reforma urbana, nas quais o reconhecimento do direito à regularização de áreas ocupadas teve ênfase. Neste período- teve início o Orçamento Participativo em Porto Alegre e desta prática resultou uma série de mudanças nas prioridades de utilização dos recursos públicos, dentre os quais a possibilidade de urbanização de áreas públicas e privadas irregulares e clandestinas. Regularização Fundiária foi pauta prioritária das demandas decorrentes do Orçamento Participativo naquele período, resultando na implantação de infraestrutura em diversas áreas na cidade de Porto Alegre.

Por sua vez, o Plano Diretor de 1999 - Lei Complementar nº 434/99, incorporou a regularização de áreas ocupadas como diretriz de política urbana e introduziu os instrumentos para tanto (AEIS).

É neste contexto que o tema paulatinamente foi tratado como estruturante e essencial à Administração Pública Municipal, traduzido como tarefa de estado.

À época, o exame jurídico centrava esforços em constituir em mora os loteadores e proprietários das áreas

ocupadas, com a finalidade de evitar a incidência de desapropriação indireta. Estávamos tratando de áreas ocupadas há anos, o marco temporal para implantação das melhorias e inclusão nas prioridades do Orçamento Participativo foi o aerofogramétrico de 1982, quase 15 anos antes, portanto, haviam direitos possessórios dos ocupantes decorrentes da inação dos proprietários tabulares. No direito brasileiro, cabe aos proprietários o dever de cuidar de seus bens e ao Poder Público dar consecução prática a implantação de infraestrutura em áreas historicamente ocupadas, aplicando o direito regente e reconhecendo a posse pelo tempo de uso, na forma da lei então em vigor.

A partir das prioridades definidas pelo Orçamento Participativo, a PGM foi tensionada a examinar a forma pelo qual poderiam ser realizadas as obras, sem descuidar do direito regente. Este entendimento se expressava por meio de Pareceres, sendo que quando homologados representavam - e até hoje representam - o entendimento administrativo do órgão para o tratamento do tema e não posição individual, orientando a Administração Pública no modo de proceder. Acerca da realização de obras e implantação de infraestrutura nos loteamentos irregulares e clandestinos, o entendimento foi o que segue:

Parecer PGM Nº 954/96 - fevereiro de 1996

Vilas situadas em áreas particulares. Possibilidade do Município implantar infraestrutura necessária. Habitação popular como histórica política pública no Brasil merecedora de tutela estatal. Possibilidade de utilização orçamentária para regularização. Sugestão de procedimentos que resguardam a ação administrativa. (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=33)

No caso do Parecer acima, destaca-se que o aerofotogramétrico de 1982 foi a base cadastral utilizada para reconhecer o tempo de ocupação das áreas a serem regularizadas. As notificações aos proprietários tabulares se deram com base nos dispositivos da Lei Federal 6766/79.

Já, o modo de incorporar à cidade formal as áreas irregulares e clandestinas, a orientação normativa do período foi o reconhecimento do princípio da afetação, expresso por meio do que a doutrina reconhece como concurso voluntário.

Parecer PGM Nº 985/97

Concurso voluntário. Modo de aquisição de bem público característico do regime jurídico do direito administrativo. Aplicação a loteamentos clandestinos e irregulares. Possibilidade de cadastramento administrativo das áreas destinadas ao uso público nos loteamentos de fato. (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=33)

O ponto examinado no Parecer acima diz respeito ao reconhecimento das vias públicas, áreas de praça- denominadas áreas de uso comum do povo - e das de uso especial, destinadas a escolas, nos loteamentos irregulares

e clandestinos. Áreas estas faticamente existentes, que receberam melhorias públicas e que precisavam 'entrar no mapa da cidade' formal. Os Pareceres acima citados indicaram o caminho jurídico para a necessária integração destas formalmente à cidade.

Já a titulação dos lotes, até 2002, se dava por meio do ajuizamento de usucapiões, única forma até então existente para o reconhecimento do direito. Para tanto, na Procuradoria Geral do Município, a Lei Municipal Nº 7433/94 criou a EAJM e atribuiu aos procuradores municipais a função de ajuizamento das respectivas ações.

Esta atuação deu origem a atual PARF e foi a prática premiada no Prêmio INNOVARE DE 2016 - Categoria Advocacia e foi publicada na Revista de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Acessibilidades da OAB/RS²⁸, 2017 (<https://www.oabrs.org.br/comissoes/cedupu>) . Assim, até este período, não havia projeto para aprovação da regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos. A usucapião era ajuizada para o reconhecimento do direito e a discussão se dava no âmbito do reconhecimento do direito real.

Além da atuação municipal do início dos anos 90, no âmbito nacional, em 2002, foi publicado o Estatuto da Cidade, Lei Federal Nº 10.257, que tem uma série de instrumentos para atuação, dentre os quais a usucapião coletiva. Após a edição do Estatuto, refletindo os esforços da sociedade brasileira para incorporar o princípio da segurança da posse (Agenda Habitat ONU 1995, reafirmada no Rio 1992) na sua estrutura normativa e prática

28 Regularização fundiária – advocacia pública atuando para o reconhecimento de direitos 67 Andréa Teichmann Vizzotto | Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira | Cristiane da Costa Nery Simone Somensi | Valnor Prochinski Henriques | Vanêsa Buzelato Prestes

institucional, as Corregedorias de Justiça passaram a editar Provimentos para facilitação do reconhecimento da posse.

No RS, em 2002, de modo precursor e capitaneado pelo então desembargador Decio Erpen e pelo Registrador João Pedro Lamana Paiva, foi editado o Provimento More Legal, cujo objeto foi a regularização de loteamentos. Já estamos no More Legal IV, sempre acompanhando as evoluções legislativas do âmbito federal que ocorreram nos anos 2000, notadamente as Leis Federais N. 11.977/09 e 13.465/17.

A Lei Federal Nº 11.977/09 foi a primeira a criar um microssistema da regularização fundiária, tendo toda uma parte desta regrando o tema. Previu a demarcação urbanística, delimitando o território para a regularização, independentemente das matrículas existentes, bem como atribuiu aos municípios a titulação da legitimação de posse. Os títulos de legitimação de posse dos lotes inseridos na área demarcada, eram outorgados pelos municípios e remetidos ao Registro de Imóveis. A partir destes eram abertas matrículas individualizadas, sendo que, passados 05 anos da outorga, as legitimações de posse automaticamente se convertem em propriedade. Temos um grande Loteamento denominado "Loteamento Mariante" - cerca de 800 lotes - cujos 05 anos findam no fim de 2021, devendo ocorrer esta conversão.

A Lei Nº 11.977/09 teve o capítulo relativo à regularização fundiária revogado pela Lei Federal Nº 13.465/17. Nesta, a regularização para a ser um procedimento encadeado de etapas dependentes do Município, incluindo a função de notificação dos confrontantes que sob a égide da lei revogada competia ao Registro de Imóveis.

Desta Lei, para mim tem três aspectos merecem destaque e agilizaram muito a possibilidade de avançar na regularização jurídica e registrária:

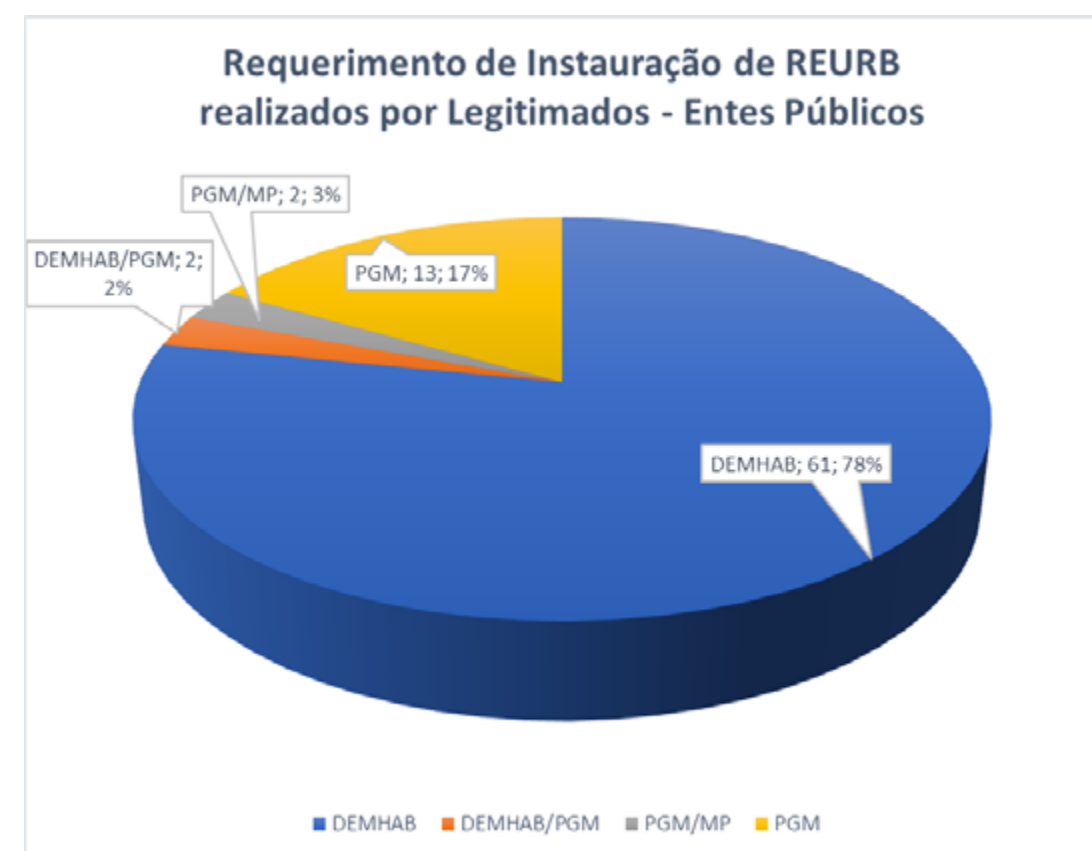
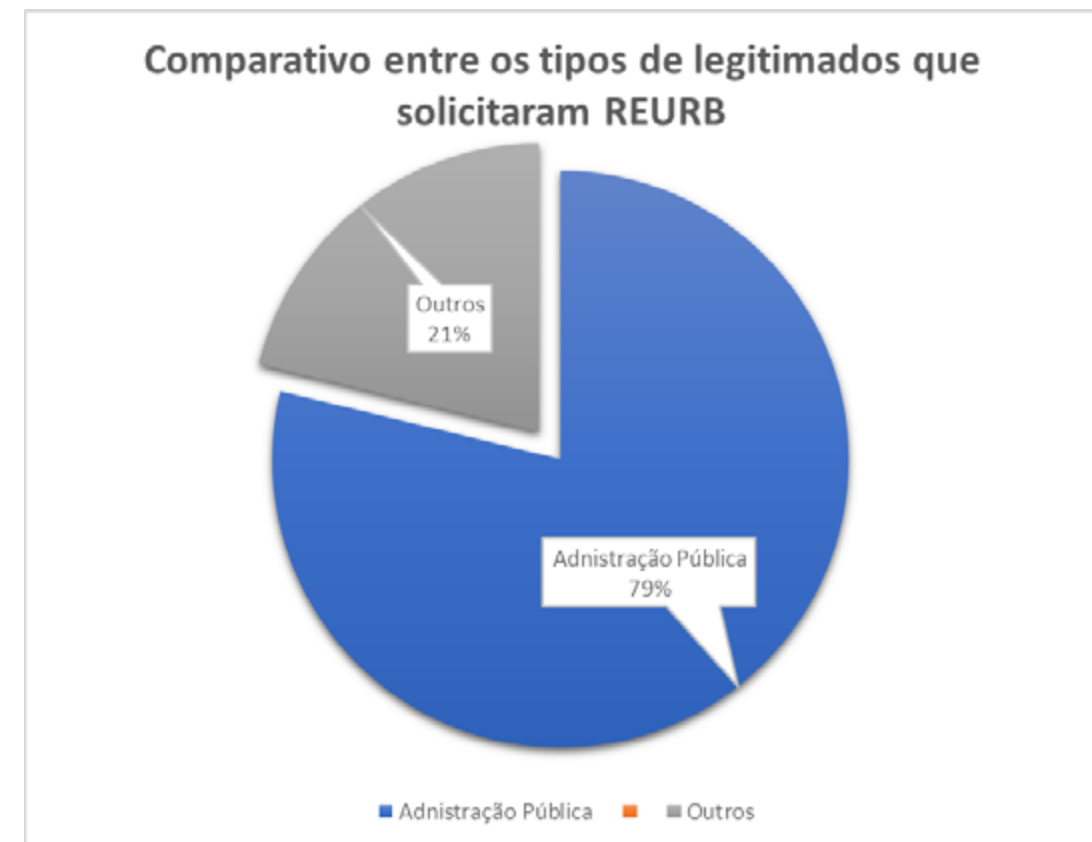
1. O art. 31 - decurso de prazo para anuência dos confrontantes, proprietários registrários e demais interessados no processo de REURB instaurado. Até a 13.465/17 precisávamos da anuência expressa de todos, o que dificultava e retardava muito o processo. A adoção deste procedimento, que não é novo no direito, mas para declarar a perda da propriedade para fins de regularização fundiária as leis anteriores não previram, agiliza e facilita muito o processo. Hoje são notificados e se não fizerem impugnação expressa há a presunção da concordância com a regularização. Isto vale também para fisco, INSS e outras tantas penhoras que existiam sobre estas áreas ocupadas e que, por vezes, inviabilizavam a regularização.
2. A legitimação fundiária inserida como nova forma de aquisição originária no direito brasileiro. Tem os efeitos da usucapião, as matrículas saem sem nenhum ônus. Ainda temos processos judiciais de usucapião que tramitam há mais de 15 anos. A CRF - certidão de regularização fundiária - outorgar este direito é um facilitador enorme para reconhecer a segurança da posse.
3. A possibilidade de criação de nova matrícula da área a ser regularizada, a partir do perímetro (art. 44 seguintes) Lembro de um evento que tu organizaste do Ministério das Cidades e que foi no Congresso Nacional. Um dos pontos sensíveis para quem atua na regularização era tratar de um mesmo território físico com soluções jurídicas diferentes. A demarcação urbanística foi criada para isto na 11.977, mas na forma que está agora prevista faz-se de modo

concomitante, permitindo muita agilidade, além dos registradores aceitarem, pois todo o trabalho de notificações passou a ser feito pelos municípios.

estas alterações também servem à REURB-E e por isso devem ter passado no Congresso Nacional. Mas, quando vimos estas possibilidades na PARF tratamos de agilizar o que dava, pois haviam processos que as pessoas esperavam anos e, apesar dos esforços, não conseguimos chegar ao final. A usucapião coletiva que ajuizamos demorou 15 anos e na hora do registro foi uma briga com o titular da serventia, pois não sabia como registrar. Acabou registrando lotes individuais e a via pública cadastramos. Em suma, o direito processual não acompanhou as mudanças do direito material e a efetividade foi muito baixa. Esta lei tem base procedimental e tem previsões que permitem o início, meio e fim da titulação jurídica e possibilidade de registro.

Todavia, como tudo que é novo traz preocupações, pois há muita responsabilidade atribuída aos municípios. A atribuição de Cartório passou a ser municipal e disso vem toda responsabilidade e eventual dever de indenizar caso as titulações sejam erradas ou nem todos os interessados sejam devidamente notificados! Uma das constatações de POA é que temos pouquíssimas REURB-E, o que parece ser algum indicador interessante, em função da tradição de planejamento e de controle do regular.

Abaixo os dados de Porto Alegre quanto aos requerimentos de REURB: (dados fornecidos pela PARF, a partir de dados sistematizados por servidores daquela Procuradoria Especializada)



Chama atenção a quantidade de requerimentos para instauração de procedimento de REURB encaminhados pelo DEMHAB, autarquia do Município de Porto Alegre, denominado Departamento Municipal de Habitação. O órgão é de longe o maior requerente de REURB, dando conta da irregularidade produzida no âmbito da própria Administração Pública, ou dito de outra forma, a partir de seus próprios projetos. Importante destacar que estamos tratando de áreas com infraestrutura, mas sem a devida titulação, matrícula e registro.

Em suma, as novas atribuições decorrentes dos comandos normativos procedimentais – em especial as notificações previstas no art. 31 - e de reconhecimento de direitos previstos na Lei Federal Nº 13.465 de 2017, exigem a estruturação dos municípios para o atendimento das regras procedimentais da Lei, expedição da Certidão de Regularização Fundiária, procedimento da titulação e controle desta.

Mesmo em uma cidade como Porto Alegre, que atua em regularização fundiária há muito tempo, as novas atribuições tem exigido revisão e reordenamento da sistemática interna para trabalhar a partir das exigências atuais que possibilitam ter escala, desde que os requisitos legais sejam observados.

Há necessidade de articulação entre a regularização fundiária com as leis orçamentárias para atender a demanda da REURB-S, cuja responsabilidade pela implantação da infraestrutura, instaurada a REURB, a teor da Lei 13.465, é de atribuição municipal. Dito de outro modo, as demandas de infraestrutura na REURB-S precisam estar contempladas nos orçamentos municipais.

Por fim, reitera-se que a regularização fundiária cada vez mais se caracteriza como política pública permanente e não se confunde com as políticas de produção de moradia que são mais amplas e tem outros instrumentos jurídicos a serem adotados.

Mesa 5



Douglas Tadashi Magami



Thiago de Azevedo
Pinheiro Hoshino



Paula Freire Santoro



Alvaro Pereira

-
- 81 **Apresentação**
Douglas Tadashi Magami
- 83 **TEXTO 1**
Operações: filosofia política e política urbana
Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino
- 89 **TEXTO 2**
**20 anos do Estatuto da Cidade:
Operações Urbanas, Parcerias Público-Privadas,
Projetos de Intervenção Urbana... E a matrioska!**
Paula Freire Santoro



Douglas Tadashi
Magami

Apresentação

A quinta e última mesa do Ciclo de Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade, cujo tema foi Operações Urbanas Consorciadas, Parcerias Público-Privadas e Projetos de Intervenção Urbana, contou com três grandes estudiosos e especialistas no tema: Alvaro Pereira, Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da USP e Professor na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Paula Santoro, Arquiteta e Urbanista, Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Co-coordenadora do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LABCidade-FAUUSP); e Tiago Hoshino, Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

O Professor Alvaro Pereira resgatou as discussões ocorridas na primeira mesa acerca da conjuntura da ordem urbanística nacional, levantando elementos de reflexão fundamentais como por exemplo se de fato o Estatuto da Cidade tem, desde seu nascedouro, caráter efetivamente progressista e redistributivo, fazendo crítica à tendência de estruturarmos nosso pensamento sobre a questão urbana à luz dos instrumentos urbanísticos. De igual relevância, aponta “alterações silenciosas” que vêm reconfigurando a regulação urbana na perspectiva de atender aos interesses de capitais privados imobiliários e financeiros à luz de três vertentes: a) tendência à fragmentar o urbanismo; b) disseminação dos ativos financeiros de base imobiliária no sentido de conectar a produção do espaço com o mercado financeiro; e c) intensificação de mecanismos de contratação governamental.

A Professora Paula Santoro, por sua vez, demonstrou os principais aspectos de transformação da produção do espaço que evidenciam a predominância da racionalidade privada nos processos de reestruturação urbana por meio do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas e Parcerias Público-Privadas Habitacionais, valendo-se de elementos do próprio Estatuto da Cidade como por exemplo o uso do direito de construir como moeda, no caso das Operações Urbanas, e a utilização, no âmbito da execução desse instrumento, de expedientes que: a) fragilizam a participação popular; b) mobilizam ativos e terras públicas a serem entregues à iniciativa privada; e c) utilizam os projetos de intervenção urbanos para fins imobiliários sob a lógica da máxima rentabilidade da terra. Outro ponto de fundamental importância colocado pela Professora Paula foi a contradição consubstanciada na necessidade de remoção forçada de pessoas vulneráveis desconsiderando seus modos tradicionais de ocupação dos territórios para em tese serem reassentadas em novas unidades imobiliárias que nunca são suficientes para atender toda a demanda e suas necessidades.

Tiago Hoshino, com seu brilhantismo peculiar, levantou questões desafiadoras, a partir do caso da comunidade Vila Pluma na Operação Consorciada Linha Verde, sobre como seria possível pensar na fixação de critérios normativos de justiça material em relação às Operações Urbanas à luz da diretriz geral da política urbana consubstanciada na justa distribuição dos ônus e benefícios

do processo de urbanização, destacando, nesse sentido, a necessidade de reconstrução teórica sobre esse tipo de instrumento a fim de conferirmos mais concretude e justiciabilidade sob a perspectiva de garantir direitos humanos e reduzir desigualdades racial, de gênero e social.

Um dos principais pontos surgidos no debate foi no sentido de verificar se seria possível valer-se do instrumento da Operação Urbana Consorciada, de modo que, de fato, garanta direitos fundamentais, sobretudo o direito à moradia e o direito à cidade, à luz das necessidades sociais. Contudo, de acordo com a avaliação da mesa, uma forma melhor de pensar a produção do espaço,

visando a priorização da habitação, saneamento, áreas verdes, mobilidade e infraestrutura urbana seria a não utilização desse instrumento.

A mesa atingiu seu objetivo no contexto do Ciclo de Reflexão sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade em especial de evidenciar quais instrumentos são aplicados do Estatuto da Cidade e como esses instrumentos são utilizados na produção do espaço: Há uma prioridade de propiciar meios de assegurar a garantia da rentabilidade dos investidores e parceiros privados em detrimento dos direitos fundamentais da população, em um resultado de poucos ganhadores e muitos perdedores.



Thiago de Azevedo
Pinheiro Hoshino²⁹

Operações: filosofia política e política urbana

Convidado a tomar parte, no contexto de um ciclo de balanço das duas décadas do Estatuto da Cidade, numa reflexão conjunta sobre as Operações Urbanas Consorciadas, vejo-me às voltas com esses dois termos: o *balanço* e a *operação*. Por hora, não consigo mais que vislumbrar os muitos pontos em que eles se intersectam, mas isso é o suficiente para me provocar a com eles (e com vocês) experimentar certo arranjo de ideias que não se restrinja nem a um estudo de caso (embora minha abordagem não deixe de estar informada por um viés empírico), nem a uma análise do instrumento em si (o que está longe de significar uma análise necessariamente instrumental).

Proceder a um balanço, colocar na balança são atos que nos remetem sempre e inevitavelmente a alguma espécie de cálculo. Aqui, a questão de saber, de mensurar em que o Estatuto (tomado como metonímia do direito que ele põe e que ele põe em movimento, isto é, da política urbana nos últimos vinte anos) sobra e em que ele falta, onde (se) excede e onde (se) omite. O tipo de cálculo implicado, a meu ver, nessa medi(a)ção é aquele que aciona a relação nada transparente entre o direito e a justiça:

O direito não é a justiça. O direito é o elemento do cálculo, é justo que haja um direito, mas a justiça é incalculável, ela exige que se calcule o incalculável; e as experiências aporéticas são experiências tão improváveis quanto necessárias da justiça, isto é, momento em que a decisão entre o justo e o injusto nunca é garantida por uma regra. (Derrida, 2010, p. 30)

É a distância, o intervalo perturbador – a aporia, diria Derrida – entre as operações do direito urbanístico (os requisitos do texto da lei, as balizas dos precedentes dos tribunais, os critérios dos regulamentos administrativos) e a (in)justiça das operações urbanas (a aplicação da norma que trai seu espírito, o retrocesso gerado pelos programas governamentais de “desenvolvimento”, a rejeição das ações judiciais dos impactados por eles) que nos impele à balança (*libra*), a *librare* (a pesar), a *collibrare* (a medir), mas também a *deliberare* (a considerar cuidadosamente, a decidir), que nos põe a fazer e a prestar contas, afinal temos contas a acertar, temos parte nessa maquinaria das cidades.

Sendo o balanço ele mesmo, como a própria justiça, “uma experiência do impossível” (mas uma experiência inescapável do impossível), nós que estamos ocupados (*operatus*) com ele nos vemos frequentemente diante

29 Doutor e mestre em direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do LABÁ – Direito, Espaço e Política/CCONS e do Grupo de Estudos Multidisciplinares em Arquiteturas e Urbanismos do Sul - MALOCA. Membro e conselheiro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

da tentação de, quem sabe para afugentar a lembrança angustiante da aporia, lançarmo-nos no encalço do bom cálculo (aí está o conjunto de trabalhos à procura da “fórmula mágica” (Fix, 2007), da perfeita equação que nos redimirá da angústia de decidir) ou, bem pior, cinicamente nos aproveitarmos da incomensurabilidade da justiça para descreditá-la, para nos esquivarmos do dever tremendo de dar e de acudir a razões de justiça, substituindo-as pela gramática fácil da eficiência³⁰ ou outra contabilidade que possamos delegar aos algoritmos econométricos, de antemão dispensados de fazer qualquer justiça.

Sugiro, ao contrário, que resistamos a ambas as tentações, voltando-nos por um momento ao que parece mais imponderável na lei, e nessa lei que nos interessa hoje, e que, contudo, é condição de toda e qualquer ponderação: o primado de justiça das suas operações. Deparamo-nos com ele na figura de uma diretriz de “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (art. 2º, IX). Uma diretriz de direito, uma diretriz de cálculo. Apesar disso, um cálculo que se opera sobre o terreno inóspito da justiça, um cálculo que escapa à calculabilidade. Como é possível *dar conta* desse imperativo exorbitante, o imperativo de uma distribuição justa?

Trata-se, enfim, de uma pergunta menos sobre as operações urbanas do que sobre essas outras operações que nos permitem julgar, sopesar, formular algo, ainda que precário e provisório, sobre a sempre futura, frustrada e

frustrante justiça das práticas, decisões e intervenções que produzem o espaço³¹, sobretudo daquelas conduzidas ou desencadeadas por agências estatais, em tese constrangidas pela ponderação. Uma pergunta, eu talvez ousasse, sobre o lugar da filosofia política na política urbana ou, dito de outra maneira, sobre as operações da justiça que determinam a justiça das operações.

A impressão que tenho é de que, no curso desses vinte anos, nós (quero dizer, nós pesquisadoras e teóricas, de distintas filiações, compromissadas com o direito à cidade), por algum motivo, evitamos o tema da justiça, embora ele atravessasse ininterruptamente (não saberia afirmar se sempre de modo sincero) nossas preocupações e nossa produção. Talvez isso tenha acontecido porque o imaginássemos solucionado e superado, talvez porque o considerássemos fora de moda, talvez porque nossos consórcios disciplinares se estabeleceram, por afinidades eletivas, com áreas não dedicadas particularmente a problemas como os da justiça. Porém, quando reviramos os casos concretos, quando entrevistamos autoridades e funcionários, quando trabalhamos na ou com administração pública, quando peticionamos em juízo, quando lutamos ao lado de movimentos sociais e comunidades cuja a vida está sob ameaça, não é difícil constatar que a (in)justiça está por toda a parte e, por toda parte controvertida: às vezes, como premissa (declarada ou tácita), às vezes, como denúncia, como reivindicação, como mote ou meta.

30 “O critério de justiça não necessariamente nega a eficiência e a eficácia nos métodos de escolha entre alternativas, antes requer que o formulador da política pergunte: eficiência e eficácia para que fim?” (Fainstein, 2010, p. 9, tradução do autor).

31 Não pretendo me alongar na complexa questão de como o “espaço” entra nessa conta, mas remeterei aos alertas de Philippopoulos-Mihalopoulos no sentido de que “a justiça espacial precisa operar com um conceito de espaço que transcenda o regional sem, nesse esforço, cair na armadilha do universal indiferenciado” (2017, p. 651).

Não será, então, uma de nossas tarefas – e me refiro às “tarefas”, às construções (*opera*) porque descobri-las ou inventá-las parece ser uma das funções de um balanço), retomar a questão da justiça e, mais precisamente, da justiça urbana, cuja exploração pode se dar, entre outros caminhos, pela interrogação sobre o que, afinal, podemos extrair de uma diretriz como a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização? Não tenho a resposta, obviamente, mas intuo que há mais coisas a se fazer com ela do que recuperar mais-valias, sua explicação mais corriqueira. Portanto, penso que seria interessante nos determos nisso que é lexicalmente anterior aos resultados práticos dos instrumentos urbanísticos, algo menos pretensioso do que uma *teoria* e mais operativo do que um *imaginário*: quem sabe um *vocabulário* da justiça urbana que, ao mesmo tempo, não ignore as gramáticas do cálculo e não se renda a elas. Isso nós teremos de fazer (refiro-me, agora, a um “nós” muito mais abrangente do que o universo acadêmico) premidas por um tempo de urgências e sem nome, desafiadas pela crise (da teoria) urbana e pelo assombro (do imaginário) do estado de bem-estar social³², quando nem “cidade” nem “justiça” estão dadas ou podem ser localizadas sem percalços.

Que um vocabulário seja algo mais sutil que uma teoria mas mais engajável que um imaginário não quer dizer que prescindam deles. Se a demanda da justiça é decidir mesmo diante do indecidível (correndo ambos os riscos:

o de mal decidir e, ainda mais grave, o de não decidir), seu vocabulário não dispensa o da teoria e o do cálculo, antes instiga incursões menos pragmáticas, como incursões na filosofia política. Cunharmos os nomes da justiça, ou seja, arregimentarmos um conceito normativo de justiça que calibre a balança com que pretendemos pesar as decisões, os atos e as intervenções, sobretudo mas não unicamente, estatais da/na/sobre a cidade requer nossa operosidade, no sentido antigo, *opus* (o trabalho, a obra coletiva e quase artesanal), e não matemático (*operatio*). Esse labor incalculável, como a justiça, e sem autoria singular a que se chama teoria.

Esse não é um esforço sem precedente³³. Fazendo render a reviravolta provocada pelo caso *Labor/Community Strategy Center et al. v. Los Angeles County Metropolitan Transit Authority* na organização do sistema de transporte público de Los Angeles, Edward Soja nos estimula a fabular e a experimentar “testes de justiça”:

Imagine as possibilidades. Qualquer plano de qualquer autoridade pública, fosse para transporte público, política de saúde, fosse para localização de escolas ou estações contra incêndio, poderia ser sujeito a um “teste de justiça” para determinar se o padrão distributivo proposto foi justo e equânime para todas as áreas e comunidades afetadas, com a equidade baseada nas diferentes necessidades dos ricos e dos pobres assim como de populações majoritárias e minoritárias. Testes jurídicos semelhantes poderiam ser potencialmente aplicados nas políticas fiscais, na definição de distritos eleitorais, no fechamento de hospitais, na construção

32 “A partir de quais marcos pode-se compreender que a atividade pública se aproxima da meta de justiça social? Como medir a repercussão redistributiva da ação estatal? Essa empreitada demanda, de início, a partilha de “acordos básicos” quanto aos parâmetros e aos objetivos. Os parâmetros se referem às normativas constitucionais e legais relativas à justiça social, que se projetam na política urbana e na forma de vida da população. Esse conjunto normativo denota uma escolha política associada a um projeto de Estado e de desenvolvimento econômico-social.” (Franzoni, 2012, pp. 117-118).

33 Em especial, faço referência ao conjunto de trabalhos a partir de Harvey (1973: 2009).

de escolas, nos efeitos da poluição do ar e da água na saúde, no estabelecimento de aterros sanitários, praticamente em qualquer decisão de planejamento e política pública que influencie a vida urbana. (Soja, 2010: xvi-xvii, tradução do autor)

Quero crer que promover testes de justiça seja o que intencionamos ao realizar um balanço, ao pôr na balança o estatuto e o estado da arte da política urbana. Isto é: eles têm nos proporcionado cidades (mais) justas? Susan Fainstein, conjugando perspectivas rawlsianas com a teoria tridimensional da justiça de Nancy Fraser³⁴, ajuda-nos nesse movimento crítico. Ela propõe que desdobremos o conteúdo de uma justiça urbana nas dimensões da a) democracia (traduzida como representação e participação), b) diversidade (traduzida como reconhecimento, convivência e não-segregação) e c) equidade (traduzida como distribuição de benefícios materiais e imateriais). Num regime de equidade, sustenta, os resultados produzidos pelo mercado também deveriam ser aferidos, porque a decisão de somar-se aos atores de mercado é uma decisão política:

Opto por utilizar a palavra “equidade” em vez de igualdade ao propor um parâmetro de avaliação da tomada de decisões públicas. Equidade, como eu emprego o termo, refere-se à distribuição de benefícios tanto materiais como não-materiais derivados de políticas públicas, distribuição esta que não favoreça aqueles

já em posição de vantagem no seu início. Ademais, a equidade não requer que cada pessoa seja tratada igualmente, mas antes que o tratamento seja apropriado. Nesse sentido, distribuições que resultem de atividades de mercado são incluídas; considera-se que elas estão dentro do reino da política pública já que a escolha por deixar que o mercado promova alocações é uma decisão política. (...) Em sua maioria, políticas urbanas, tipicamente sob o controle de regimes pró-crescimento, têm favorecido os abastados em detrimento dos desvantajados. Ao contrário, regimes pró-equidade requereriam que os resultados distributivos dos programas fossem mensurados em termos de a) quem se beneficia deles e b) em que extensão? Um regime pró-equidade favorece os hipossuficientes mais do que os estabelecidos. Isto é, deveria ser redistributivo, não apenas economicamente, mas politicamente, socialmente e espacialmente. (Fainstein, 2010, p. 36, tradução do autor)

Ao revisitar essas autoras para nossa conversa, ocorre-me que, ao menos no campo do direito urbanístico, as agendas de pesquisa têm dado ênfase à dimensão procedimental da justiça das operações urbanas (tomadas em sentido amplo, como o *modus operandi* da política urbana), isto é, ao grau e à qualidade da participação popular na formulação de planos, programas e projetos públicos. Uma das melhores ilustrações desse foco talvez sejam os processos de elaboração de planos diretores e sua recorrência nos trabalhos.

34 “On the one hand, people can be impeded from full participation by economic structures that deny them the resources they need in order to interact with other as peers; in that case they suffer from distribution injustice or maldistribution. On the other hand, people can be prevented from interacting on terms of parity by institutionalized hierarchies of cultural value that deny them the requisite standing; in that case they suffer from status inequality or misrecognition. (...) The third dimension of justice is the political. (...) Centered on issues of membership and procedure, the political dimension of justice is concerned chiefly with representation. At one level, which pertains to the boundary-setting aspect of the political, representation is a matter of social belonging. What is at issue here is inclusion in, or exclusion from, the community of those entitled to make justice claims on one another. At another level, which pertains to the decision-rule aspect, representation concerns the procedures the structure public processes of contestation. Here, what is at issue are the terms in which those included in the political community air their claims and adjudicate their disputes.” (Fraser, 2010, pp. 16-18).

Causa ou consequência dessa atenção da literatura, é possível verificar certa aceitação e ressonância das instituições (notadamente as jurisdicionais) em relação aos requisitos participativos como um dos critérios de validade desses processos. Mais de uma vez sua ausência ou deficiência levou à anulação de iniciativas e regulamentos públicos³⁵. Por outro lado, a maneira como a teoria – e, por conseguinte, também as decisões – têm enquadrado essa participação (comumente apresentada como uma projeção do princípio da gestão democrática da cidade e não como elemento de um determinado arranjo de equidade) não contribui para que operemos um vocabulário mais denso ao redor da justiça urbana. Assim, geralmente nos vemos de mãos atadas quando temos de adentrar o mérito desses projetos e atos, avaliar sua justiça ou injustiça.

Eu defendia que um vocabulário precisa de teoria tanto quanto de imaginação. E aqui, na esfera do cultivo e do alargamento das imaginações urbanas, é outro o exemplo que vem a calhar. Quem quer que tenha lido estudos de impacto (de vizinhança ou ambientais) e esteja minimamente familiarizada com a concepção de usufruto coletivo da cidade já se espantou com a constância com que a “valorização imobiliária” é categorizada como um efeito positivo de obras, projetos e intervenções. No caso das operações urbanas, esse estranhamento é ainda mais acentuado e não raro seus panfletos elencam a

gentrificação como um resultado esperado e celebrado, quase uma revanche (Smith, 1996). Não se trata, ao fim e ao cabo, de falta mas de excesso de imaginação: uma única imaginação do mundo (do mundo como valor-de-troca) que absorve, suplanta e comprime todas as demais.

De modo que não, certamente não disporemos de um vocabulário que inspire e instile (estou evitando dizer “que equacione”) alguma justiça urbana (a qual, diferentemente do direito, deve ter um lado) sem uma boa dose de contra-imaginação, sem especularmos outros futuros, outros usos de nossas peles (o corpo, a roupa, a casa, a cidade, a terra) e outras formas de habitá-las nas quais não seja concebível que a terra se converta numa dívida impagável e que especialistas venham a ser classificar tudo isso como uma operação exitosa. Quem sabe, aí sim, noutro ciclo (com o trabalho do tempo) e noutro circuito de signos, possamos começar, com menos desconforto, a voltar ao cálculo e aos balanços, quando os “ônus” e os “benefícios” estiverem ressituidos talvez não num outro processo de urbanização, mas no mínimo num outro vocabulário da urbanização, digno de pronúncia. Mas mesmo então, munidos dele, de muita teoria e de muita imaginação, não escaparemos à aporia da justiça, à injunção que acomete cada decisão, cada operação que não se resolve nem se dissolve em qualquer operacionalização.

35 Estudamos os limites da judicialização dos planos diretores municipais, constatando que, na maior parte dos casos, o sistema de justiça não ultrapassa o argumento das falhas procedimentais por insuficiente participação para ingressar no mérito do conteúdo e dos resultados do plano (Hoshino e Franzoni, 2017).

REFERÊNCIAS

DERRIDA, Jacques. Força de lei: o fundamento místico da autoridade. 2ª Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FAINSTEIN, Susan. The just city. Ithaca: London: Cornell University Press, 2010.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo, p. 11. Versão digital disponível em: http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf

FRANZONI, Julia Ávila. Política Urbana na Ordem Econômica: aspectos distributivos da função social da propriedade. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

HARVEY, D. Social justice and the city. (Primeira edição: 1973). Edição Revisada. Athens: The University of Georgia Press, 2009.

HOSHINO, Thiago A. P. FRANZONI, Júlia A. Da audiência pública à sala de audiências: a judicialização da política urbana. In: Angela Cassia Costaldello; Karin Kässmayer; Katya Isaguirre-Torres; Leandro Franklin Gorsdorf; Thiago A. P. Hoshino. (Org.). Direito Administrativo, Urbanístico e Ambiental: fronteiras e interfaces contemporâneas. 1ed. Curitiba: CRV, 2017, p. 109-136.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Quem tem medo do espaço? Direito, geografia e justiça espacial. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 70, pp. 635 - 661, jan./jun. 2017.

SMITH, Neil. The new urban frontier: gentrification and the revanchist city. London: New York: Routledge, 1996.

SMITH, Neil. The new urban frontier: gentrification and the revanchist city. London: New York: Routledge, 1996.

SOJA, Edward W. Seeking Spatial Justice. Minneapolis: London: University of Minnesota Press, 2010.



Paula Freire
Santoro³⁷

20 anos do Estatuto da Cidade: Operações Urbanas, Parcerias Público-Privadas, Projetos de Intervenção Urbana... E a matrioska!³⁶

Introduzo este artigo agradecendo pelo convite para participar deste ciclo de reflexão sobre os 20 anos do Estatuto, que também correspondem aos 20 anos da minha trajetória profissional, me formei em 2001, há 20 anos atuo como urbanista, portanto é também reflexivo para mim. Minha voz, ao debater estes instrumentos, se dá claramente a partir de São Paulo, uma vitrine em evolução, sempre inspiração para várias outras cidades proporem instrumentos semelhantes.

Esta reflexão girou em torno de instrumentos urbanísticos para reestruturação urbana, considerando uma ampla gama destes – Operações Urbanas Consorciadas, Parcerias Público-Privadas, Projetos de Intervenção Urbana –, além da possibilidade de serem utilizados de forma combinada, no que apelidou-se de “matrioska” de planos (Gueresi, 2021).

A agenda das operações urbanas entra no debate do planejamento urbano associada a uma agenda de mobilização e venda de direitos de construir que contaminou

com linguagens, formas, instrumentos que nos fetichizaram, a atividade planejadora. Quanto é possível construir virou a motivação. Esta construção vem desde o final dos anos 1950 em São Paulo, mas considero os anos 1970 como um momento importante nesta construção, a partir do debate sobre o Solo Criado que começa a dominar o planejamento e o Estatuto da Cidade como o ponto alto deste momento, cujos instrumentos são uma importante mobilização destes instrumentos, através da Outorga do Direito de Construir, da Transferência do Direito de Construir e das Operações Urbanas Consorciadas. Um exemplo foram as Operações Interligadas nos anos 1990 em São Paulo, que permitia uma flexibilização do zoneamento num lugar desde que o empreendedor imobiliário construísse ou financiasse para um fundo público para que o poder público construísse habitação de interesse social com o objetivo de erradicar favelas.

A regulação das Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto se dá a partir do revisitar de experiências anteriores, mais frequentes nas metrópoles, nas frentes de

³⁶ Síntese da palestra realizada no Encontro V - Ciclo de reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade realizado em 20 de março de 2020. Disponível em <https://youtu.be/TJOeVyNQOGA>, acesso 03 out. 2021.

³⁷ Arquiteta urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, co-coordenadora do LabCidade FAUUSP. Possui Bolsa de Produtividade CNPq-2 312011/2019-9. E-mail paulasantoro@usp.br.

expansão do mercado imobiliário. E aparecem também nas cidades do interior, muitas vezes confundidas com um projeto urbano, ainda não desenhadas como uma operação urbana prevista no Estatuto da Cidade.

Os Certificados Adicionais de Potencial Construtivo, os CEPACs são uma inovação trazida pelo Estatuto da Cidade, com o objetivo arrecadatório (Stroher, 2017; 2018; 2019; Stroher e Santoro, 2018). Seriam títulos equivalentes a metros quadrados de área construída que – diferentemente da Outorga Onerosa cujos valores são fixos e geralmente baixos por estarem associados ao valor venal da propriedade –, por serem negociados em leilão, em tese alcançariam preços mais próximos ao mercado. A lógica arrecadatória vai ganhando força e, não apenas o mercado está interessado em saber os valores em jogo, o quanto pode ser arrecadado, mas também outros atores passam a querer saber quando será arrecadado para ver se dará conta das intervenções desejadas. Há também um deslocamento do debate sobre os valores arrecadados, enevoando o objetivo que deveria ser o de discutir as intervenções que seriam realizadas (Stroher e Santoro, 2018).

A narrativa construída sobre o contexto da gestão desta regulação e estes instrumentos era o da privatização, desestatização, desregulamentação, hostilidade ao Estado como produtor de transformações, crise fiscal (Mattos, 2007). Os serviços, bens públicos e a própria infraestrutura – envolvendo também seus imóveis, direitos de construir e recursos financeiros – poderiam ser mercantilizados ou “commodificados” (Madden e Marcuse, 2016) através destes instrumentos e das diversas parcerias público-privadas, dentre elas as operações urbanas consorciadas.

Vários conceitos aparecem em torno do debate sobre estas parcerias – que fragmentam, desregulam, flexibilizam. Nem sempre são flexibilizações, pois possuem valores teto, como por exemplo, a definição de um coeficiente de aproveitamento máximo; e nem sempre são valores maiores do que encontrados em outras zonas da cidade. Se fala de re-regulação, de sobre-regulação, de regulação desregulada (ou re-regulada) (Aalbers, 2017; Rolnik et al., 2018) que ao invés de deixar mais livre o mercado, termina intensificando a produção de regulações novas e decorrentes. A tal ponto que a regulação virou o objetivo em si – ou como propôs Álvaro Pereira, virou fetiche – as conquistas passam a ser medidas pelo que se obteve de regulação – carimbar um % de recursos do fundo para habitação, marcar como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), etc. – e não sobre o que se produziu em termos de intervenções urbanas de interesse público – quantas novas moradias foram produzidas, quantos parques, etc. O tema da habitação é exemplar, onde a uma agenda regulatória construiu uma política de habitação inclusiva que nem sempre atinge seus objetivos: a construção das unidades é frequentemente postergada, o número de habitações produzidas é menor do que o número de famílias que foram removidas, os custos desta produção são altos pois o preço da terra se valorizou e exige desapropriações, etc. (Santoro et al., 2018c; Santoro, 2019).

O discurso em torno destes instrumentos era que a transformação urbana seria feita a partir das dinâmicas e pelo mercado imobiliário-financeiro, sem o Estado, ou com Estado mínimo. Quando a gente vê nas operações em curso uma presença muito grande do Estado (Raco, 2013), envolvendo seu pessoal – a energia para regular e gerir estas operações, bem como desenho de empresas públicas ou de gestão de territórios por empresas

privadas (Romeiro et al., 2018) – e seus ativos – imóveis (Santoro et al., 2018a; 2018b; Santoro e Ungaretti, 2021; Santoro e Nunes, 2018), direitos de construir, recursos financeiros – para atrair o mercado para ele produzir seus produtos. Isso que a literatura urbana chamou de “empreendedorismo urbano” (Harvey, 1989) e que outros mais atualmente chamam de “empreendedorismo financiado” (Loon et al., 2018), produzindo um novo nexos entre Estado e capital associada a uma reorganização dos papéis.

A Operação Urbana Consorciada, após aprovação do Estatuto da Cidade, efetivamente começa a acontecer em várias metrópoles, recebendo alguns grupos de críticas. O primeiro grupo de críticas se dá em torno da participação e gestão democrática. Envolvem estudos que mostram a inexistência de grupo de gestor efetivamente deliberativo; gestão dos conselhos de operação montada de tal forma que o debate é fragmentado e se dá entre poucos atores; utilização de outros instrumentos, como a consulta pública por exemplo, tomando o lugar das audiências públicas, e dificultando a incidência no debate; prazos exíguos das consultas e propostas, como 20 dias para analisar um plano de uma enorme operação. A criação ou desenho de empresas públicas que fariam a gestão de um pedaço de cidade ou de um conjunto de equipamentos públicos já aparece no final da década de 2010 – como por exemplo, a proposta da Empresa Bairros do Tamanduateí em São Paulo, a PBH Ativos S/A em Belo Horizonte (Romeiro et al., 2018; Canettieri, 2017; Canettieri et al., 2017), a Concessionária Porto Novo e outras responsáveis pela gestão da OUC Porto Maravilha no Rio de Janeiro (Pereira, 2015) – através de Concessões Urbanísticas que permitem fluxo de capital no tempo através da exploração de atividades econômicas, alugueis, bem como pagamento por serviços

públicos. Mais que apenas uma crítica à participação democrática, há uma agenda empresarialista que procura tomar o lugar desta participação democrática.

No entanto, uma importante vitória frente à necessidade de processos democráticos se deu com a paralização do Projeto da Concessão Urbanística Nova Luz, lançado em 2005 na gestão Gilberto Kassab em São Paulo, que foi judicializado, dentre outras questões, por não ter constituído o conselho das ZEIS onde incidia, nem realização projeto com, a partir e deliberado pelo Conselho (Gatti, 2015; Rolnik e Santoro, 2013; Almeida, 2020).

Outro grupo de críticas envolveu as intervenções produzidas, de caráter elitizante e excludente e que foram essencialmente viárias e de infraestrutura (Fix, 2001; 2003; Ferreira, 2007), produzidas por empreiteiras, agentes e interesses que terminavam por desenhar as transformações pretendidas, como pontes, túneis, infraestruturas rodoviárias. Várias alterações nos agentes que construía edifícios e infraestrutura nas operações urbanas aconteceram: desde a Operação Lava Jato que promoveu uma importante reorganização das empreiteiras; as empresas industriais que alteraram suas plantas produtivas e criaram braços imobiliários (ver por exemplo, a Votorantim estudada por Rufino, 2019); bem como uma organização das construtoras que operam em cartel viabilizando regulação urbana (vide lobby regulatório do Secovi em São Paulo), são exemplos nesta direção.

Esta reorganização dos agentes também foi acompanhada de alterações na regulação urbana e na narrativa do que as motivava. Como a revisão da regulação das operações urbanas frente à estas críticas, levaram à outras propostas. Uma importante é a mobilização do tema da habitação de interesse social como mote que legitima as operações, estrutura uma agenda de

política habitacional inclusiva criticada pela sua baixa efetividade (Santoro et al., 2018c; Santoro, 2019) e alta fetichização em torno da regulação, como já comentado. Outra relevante é a mobilização de terras públicas como âncoras das transformações pretendidas, disponibilizando terras públicas para projetos estratégicos, não apenas para parques, usos de interesse público, mas para projetos imobiliário-financeiros privados. Estudos recentes mostram que o gasto com desapropriação de imóveis em áreas de operação urbana consorciada em São Paulo é muito alto, inclusive tem valor relevante nas contas da habitação de interesse social (Gueresi, 2018; 2019), denunciando as contradições envolvidas: disponibiliza-se terras públicas para empreendimentos imobiliários privados enquanto terras são desapropriadas para se fazer habitação de interesse social, incorporando a valorização da terra e inviabilizando a produção de muitas unidades, face ao alto valor do terreno. Fica caro produzir habitação de interesse social pelo poder público nas operações urbanas valorizadas.

Outra alteração se dá nos interesses dos agentes. Se pareçam querer obter vantagens urbanísticas – poder construir mais ou produzir usos mais rentáveis –, estas vantagens hoje estão espalhadas pelas cidades, em zonas alternativas às operações urbanas, inclusive ofertando direitos de construir mais baratos que os CEPACs. A competição entre os espaços urbanos está mais intensa e outras variáveis entram em disputa. As parcerias público-privadas habitacionais, por exemplo, envolvem o pagamento pela construção das unidades habitacionais produzidas pelo privado, em terrenos públicos disponibilizados para o projeto urbano destas e outras formas de exploração econômicas, e também um pagamento por 20 anos de uma contraprestação dos serviços, como fluxo contínuo de capital no tempo. Este interesse, pelo fluxo

de capital no tempo, será decisivo para os modelos de PPPs e concessões urbanas, habitacionais e de equipamentos públicos, modelo que cresce nas nossas cidades como alternativa às operações urbanas consorciadas.

Um terceiro grupo de críticas demonstra a dificuldade do poder público fazer as intervenções previstas nas operações urbanas consorciadas (D’Almeida e Gueresi, 2018). Um exemplo sempre citado é o da Operação Urbana Consorciada Água Branca, que possui terra pública, tem recurso disponível no fundo da operação desde 2011, desenvolveu projeto habitacional entregue em 2015, e mesmo assim a empresa SP Urbanismo não constrói as 636 unidades habitacionais para moradores de favelas removidas no final dos anos 2000 (2007 e 2010), que seguem há décadas recebendo aluguel social provisório, frequentemente renegociado.

Um quarto grupo de críticas, levantadas pelo mercado da construção civil, envolve o controle da realização das obras por parte da bolsa de valores e outros gestores dos leilões de CEPACs, que terminam por controlar a emissão de novos CEPACs e realização de leilões, que só podem ser realizados caso as intervenções tenham sido feitas. Isso porque o ativo imobiliário está associado à uma valorização da terra obtida a partir da realização das intervenções que serão financiadas com a venda dos Certificados. As construtoras também querem controlar preços dos direitos de construir, justamente o contrário do que os leilões pressupõem, voltando a propor operações urbanas não consorciadas, que envolvem a venda de outorga onerosa do direito de construir de forma concentrada em um perímetro, cujos recursos obtidos vão para uma conta segregada do Fundurb, no modelo das Áreas de Intervenção Urbanísticas (AIUs).

Um quinto grupo de críticas, mobilizado principalmente pelos arquitetos urbanistas, se dá em torno da ausência do projeto urbano. Inclusive quando se tem algum projeto urbano como base para a construção de cenários, como por exemplo, no caso do PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos em São Paulo, este na realidade não se configura um desenho de formas urbanas, mas sim um desenho para dar parâmetros e métricas que determinam estoques do quanto poderá ser construído, incorporando as lógicas da mercantilização dos direitos de construir aos modelos urbanos propostos (Almeida, 2020). Além disso, os projetos urbanos muitas vezes não observam o que as áreas a serem transformadas exigem, funcionam apenas e, principalmente, para pautar o quanto se pode construir. Ignoram áreas contaminadas, os modos de morar e viver, entre outros desafios que são fundamentais para a transformação.

Ainda assim, houve em São Paulo uma ampliação da área passível de transformação a partir de projetos de intervenção urbanas, como é o caso da Macroárea de Estruturação Metropolitana que abrange cerca de 10% da área urbanizada de São Paulo, e uma região bem infraestrutura e central.

A área onde podem ser desenvolvidas transformações a partir de projetos urbanos aumentou, mas a área de cada projeto urbano parece diminuir, dar-se através de projetos urbanos menores, onde a produção imobiliária que vai transformar e não a construção da infraestrutura, em operações simplificadas até por que não exigem a construção de infraestrutura. São iniciativas “empresariais”, em um grande de terreno de uma ou de poucas empresas (ex. PIU Perus, PIU Ceagesp, PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos em São Paulo).

As áreas também podem ser flexíveis: os lotes são uma referência para o estudo das transformações, mas podem mudar de lugar. A PPP Habitacional Municipal de São Paulo, por exemplo, terá as habitações de interesse social construídas em áreas públicas que podem ser alteradas durante as décadas que vigorar o contrato. Assistiu-se assim a uma mudança de territórios onde incide, ameaçando outras comunidades de serem removidas para darem lugar às novas unidades (mesmo se moradoras de ZEIS!), e podendo ameaçar ocupações ainda não previstas, se for de interesse do privado fazer as unidades neste território, e o poder público aceite desapropriar, ameaçar e remover a população das áreas ocupadas. O lote da PPP é portanto apenas uma referência, que pode mudar de lugar. E ao mudar, ameaçar novas áreas ocupadas ou famílias.

As PPPs Habitacionais também funcionam como um contrato “guarda-chuva” onde eu contrato projeto, mas também gestão dos serviços, e por isso e por outros é anunciada como uma facilitadora frente os desafios da lei de licitações.

Todas as críticas anteriormente apresentadas levaram a uma maior regulação dos instrumentos criticados, em especial das operações urbanas – que passaram a ter conselhos deliberativos, um percentual de recursos que deveriam ser utilizados com habitação de interesse social ou transporte público coletivo, entre outros – mas também levaram a criação de novos procedimentos e instrumentos alternativos ou complementares a estes, por exemplo, a Área de Intervenção Urbana (AIU) e o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), além da manutenção da possibilidade de promover a reestruturação urbana por meio de parcerias público-privadas (PPPs) ou Concessões nem sempre chamadas de “urbanísticas”, mas que funcionam como tal. Por fim, a composição destes em

uma “matrioska” de planos que contém planos e projetos (Gueresi, 2021), mantém áreas ainda não reguladas dentro de áreas reguladas, em processos contínuos de alteração, de capacidade infinita, que aumentam a complexidade, fragmentam o debate e o processo decisório em diferentes escalas e momentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALBERS, M. B. Regulated deregulation. In : SPRINGER, S. ; BIRCH, K. ; MACLEAVY, J. (eds.). *Handbook of neoliberalism*. London: Routledge, 2016.
- ALMEIDA, I. M. de. *Entre crenças e compromissos : projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos*. Dissertação de Mestrado. São Paulo : FAUUSP, 2020.
- CANETTIERI, T. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana : o caso da PBH Ativos S/A. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, n.3, pp. 513-529, 2017.
- CANETTIERI, T. ; FRANZONI, J. A. ; MEZACAPPA, L. ; FANTECELLE, M. PBH Ativos S/A : cartografia indisciplinar do empresariamento urbano em Belo Horizvonte. In: *XVII EnANPUR*, 2017.
- CHESNAIS, François. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- D’ALMEIDA, C. H. Processos de Intervenção Urbana como dispositivo de concessão da produção do espaço. *Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos*. Resumo. São Carlos, maio 2018.
- D’ALMEIDA, C. H. e GUERESI, S. “Plano diretor e operações urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana”. In: *Cadernos FGV Projetos - Cidades Sustentáveis*, São Paulo, Ano 13, n. 32, p. 258-308, março 2018.
- FERREIRA, J. S. W. O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. São Paulo/Petrópolis/Salvador: Ed UNESP/VOZES/ANPUR, 2007.
- FIX, M. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. “A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo”. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. *Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro* (Ócolum – Edição Especial). Campinas/Rio de Janeiro: PUCCamp/PROURB, 2003.
- GATTI, S. (2015) Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2015.
- GUERESI, S. *A noção de governança e a análise das operações urbanas consorciadas de São Paulo*. Trabalho final de disciplina PGT-091/2019-1 para a Universidade Federal do ABC. 2019. (mimeo)
- _____. A Governança Urbana e os Projetos de Intervenção Urbana em Territórios Populares na Cidade de São Paulo. In: *26º Congresso Mundial de Ciência Política*. Edição virtual, 10-15 de julho de 2021.
- GUERESI, S. e SILVA, J. F. “Gestão das operações urbanas na cidade de São Paulo: informações, coordenação e relação com a sociedade civil”. Texto apresentado no Congresso 2018 da Associação de Estudos Latinoamericanos – LASA. Barcelona, Espanha, 23 a 26 de maio de 2018.
- HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, Vol. 71, n. 1, 1989. p. 3-17.
- _____. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. *A produção Capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

LOON, J. van; OOSERLYNCK, S.; AALBERS, M. B. Governing urban development in the Low Countries: From managerialism to entrepreneurialism and financialization. *European Urban and Regional Studies*. 2018. Forthcoming.

MADDEN, D; MARCUSE, P. *In defense of housing: The politics of crisis*. Verso Books, 2016.

MATTOS, C. A. de. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, v. 212, p. 82-96, 2007.

PEREIRA, A. L. dos S. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RACO, M. Remaking place and securitising space: urban regeneration and the strategies, tactics and practices of policing in the UK. *Urban Studies*, v. 40, n. 9, p. 1869-1887, 2003.

ROMEIRO, P.; CANETTIERI, T.; FRANZONI, J. A. Reestruturação do Estado-capital para a gestão de PPPs: a criação de empresas de economia mista em Belo Horizonte e São Paulo. In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018, p. 38-47.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. In: Lincoln Institute of Land Policy; Banco del Estado de Ecuador. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*. Quito/Ecuador, 2013.

ROLNIK, R.; SANTORO, P.F.; MORADO, D.; MEDEIROS, D.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. B. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação*

urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: LabCidade FAUUSP, Fundação Ford, 2018.

RUFINO, B. Grandes grupos econômicos na produção do espaço: um olhar sobre a atuação imobiliária do Grupo Votorantim. In: OLIVEIRA, F. G. de. *Espaço e economia: geografia econômica e economia política*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019, pp. 353-385.

SANTORO, P. F. Rentabilidade e direito à cidade: uma equação (im)possível? In: *Arq.Futuro: financiamento da inovação urbana: novos modelos*. São Paulo: Bei, 2014, v.1, p. 56-71.

_____. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v.17, p.99-117, 2015.

_____. Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá, Colombia. *International Journal of Housing Policy*, p. 1-26, 2019.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018a.

_____. 'Destruir' terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo. *Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos*. Resumo. São Carlos, IAU USP, maio 2018b.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos. In: ROLNIK et al. *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018c, p. 116-163.

SANTORO, P. F.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. *ObservaSP*, 25 maio 2018b.

SANTORO, P. F., UNGARETTI. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: submissão da terra pública às lógicas imobiliário-financeiras? In: *Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa*. São Paulo, 2021.

STROHER, L. E. M. "Operações Urbanas Consorciadas: financeirização urbana sem investidores financeiros?" In: *Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos*. Resumo. São Carlos, IAU USP, maio 2018.

_____. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, p. 455-477, 2017.

_____. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com CEPAC*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. São Bernardo do Campo: UFABC, 2019.

STROHER, L. E. M.; SANTORO, P. A Cortina de Fumaça no Debate das Operações Urbanas em SP. *Jornal Nexa*, São Paulo, 2018.